SENATE SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18

Proceedings of the Standing Senate Committee on

FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

Chair:
The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Wednesday, March 28, 2018
Thursday, March 29, 2018

Issue No. 42

Third and fourth meetings:

Subject matter of Bill C-45, An Act respecting cannabis and to amend the Controlled Drugs and Substances Act, the Criminal Code and other Acts, insofar as it relates to Canada's international obligations

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

Présidente :
L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Le mercredi 28 mars 2018
Le jeudi 29 mars 2018

Fascicule nº 42

Troisième et quatrième réunions :

Teneur du projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois, dans la mesure où il concerne les obligations internationales du Canada

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

53922-53933

STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Anne C. Cools, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bovey
Cormier
* Day
(or Mercer)
Greene
* Harder, P.C.
(or Bellemare)
(or Mitchell)
Housakos
Massicotte
Ngo
Oh
Saint-Germain
* Smith
(or Martin)
* Woo
(or Saint-Germain)

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of November 7, 2017, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Ataullahjan replaced the Honourable Senator Patterson (*March 29, 2018*).

The Honourable Senator Bovey replaced the Honourable Senator Cormier (*March 29, 2018*).

The Honourable Senator Cormier replaced the Honourable Senator Bovey (*March 28, 2018*).

The Honourable Senator Patterson replaced the Honourable Senator Ataullahjan (*March 27, 2018*).

The Honourable Senator Massicotte replaced the Honourable Senator Lankin, P.C. (*March 22, 2018*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente : L'honorable Anne C. Cools

et

Les honorables sénateurs :

Bovey
Cormier
* Day
(ou Mercer)
Greene
* Harder, C.P.
(ou Bellemare)
(ou Mitchell)
Housakos
Massicotte
Ngo
Oh
Saint-Germain
* Smith
(ou Martin)
* Woo
(ou Saint-Germain)

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 novembre 2017, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénatrice Ataullahjan a remplacé l'honorable sénateur Patterson (*le 29 mars 2018*).

L'honorable sénatrice Bovey a remplacé l'honorable sénateur Cormier (*le 29 mars 2018*).

L'honorable sénateur Cormier a remplacé l'honorable sénatrice Bovey (*le 28 mars 2018*).

L'honorable sénateur Patterson a remplacé l'honorable sénatrice Ataullahjan (*le 27 mars 2018*).

L'honorable sénateur Massicotte a remplacé l'honorable sénatrice Lankin, C.P. (*le 22 mars 2018*).

Published by the Senate of Canada
Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada
Disponible sur internet : http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 28, 2018
(92)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 4:16 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Cools, Cormier, Greene, Housakos, Massicotte, Ngo and Oh (8).

In attendance: Natalie Mychajlyszyn, Nadia Faucher and Dominique Valiquet, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Marcy Galipeau, Head, Strategic Communications, Senate Communcations Directorate.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, February 15, 2018, the committee continued its consideration of the subject matter of Bill C-45, An Act respecting cannabis and to amend the Controlled Drugs and Substances Act, the Criminal Code and other Acts, insofar as it relates to Canada's international obligations. *(For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 41.)*

WITNESSES:

As individuals:

Line Beauchesne, Full Professor, Department of Criminology, University of Ottawa.

Armand de Mestral, Professor, Faculty of Law, McGill University.

The chair made a statement.

Ms. Beauchesne made a statement.

Mr. de Mestral made a statement and, together with Ms. Beauchesne, answered questions.

At 5:16 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, March 29, 2018
(93)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 10:34 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 28 mars 2018
(92)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 h 16, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Cools, Cormier, Greene, Housakos, Massicotte, Ngo et Oh (8).

Également présentes : Natalie Mychajlyszyn, Nadia Faucher et Dominique Valiquet, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Marcy Galipeau, chef, Communications stratégiques, Direction des communications du Sénat.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 15 février 2018, le comité poursuit son étude de la teneur du projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois, dans la mesure où il concerne les obligations internationales du Canada. *(Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule nº 41 des délibérations du comité.)*

TÉMOINS :

À titre personnel :

Line Beauchesne, professeure titulaire, Département de criminologie, Université d'Ottawa.

Armand de Mestral, professeur, faculté de droit, Université McGill.

La présidente ouvre la séance.

Mme Beauchesne fait un exposé.

M. de Mestral fait un exposé puis, avec l'aide de Mme Beauchesne, répond aux questions.

À 17 h 16, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 29 mars 2018
(93)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 10 h 34, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bovey, Greene, Housakos, Massicotte, Ngo, Oh and Saint-Germain (8).

In attendance: Natalie Mychajlyszyn, Nadia Faucher and Karin Phillips, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, February 15, 2018, the committee continued its consideration of the subject matter of Bill C-45, An Act respecting cannabis and to amend the Controlled Drugs and Substances Act, the Criminal Code and other Acts, insofar as it relates to Canada's international obligations. *(For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 41.)*

WITNESSES:

Canadian Coalition for the Rights of Children:

Kathy Vandergrift, Chair.

As individuals:

Dwight Newman, Professor and Canada Research Chair, College of Law, University of Saskatchewan.

Bruno Gélinas-Faucher, PhD Candidate in International Law, Faculty of Law, University of Cambridge.

The chair made a statement.

Mr. Gélinas-Faucher made a statement.

Mr. Newman made a statement.

Ms. Vandergrift made a statement and, together with Mr. Gélinas-Faucher and Mr. Newman, answered questions.

At 11:59 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bovey, Greene, Housakos, Massicotte, Ngo, Oh et Saint-Germain (8).

Également présentes : Natalie Mychajlyszyn, Nadia Faucher et Karin Phillips, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 15 février 2018, le comité poursuit son étude de la teneur du projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois, dans la mesure où il concerne les obligations internationales du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule nº 41 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Coalition canadienne pour les droits des enfants :

Kathy Vandergrift, présidente.

À titre personnel :

Dwight Newman, professeur et chaire de recherche du Canada, College of Law, Université de la Saskatchewan.

Bruno Gélinas-Faucher, doctorant en droit international, faculté de droit, Université de Cambridge.

La présidente ouvre la séance.

M. Gélinas-Faucher fait un exposé.

M. Newman fait un exposé.

Mme Vandergrift fait un exposé puis, avec l'aide de M. Gélinas-Faucher et M. Newman, répond aux questions.

À 11 h 59, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Marie-Eve Belzile

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 28, 2018

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 4:16 p.m. to give consideration to the subject matter of Bill C-45, An Act respecting cannabis and to amend the Controlled Drugs and Substances Act, the Criminal Code and other Acts, insofar as it relates to Canada's international obligations.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade is meeting today to continue our examination of the subject matter of Bill C-45, An Act respecting cannabis and to amend the Controlled Drugs and Substances Act, the Criminal Code and other Acts, insofar as it relates to Canada's international obligations.

Before I turn to our witnesses, I would ask senators to introduce themselves.

Senator Housakos: Senator Leo Housakos from Quebec.

Senator Ngo: Senator Ngo from Ontario.

[*Translation*]

Senator Cormier: Senator René Cormier from New Brunswick. I am replacing Senator Bovey from Manitoba.

Senator Massicotte: Senator Paul Massicotte from Quebec.

[*English*]

Senator Oh: Victor Oh from Ontario.

The Chair: I'm Raynell Andreychuk from Saskatchewan.

Given the very short time span to study international obligations in regard to this legislation, I am pleased that we received some positive responses today from Dr. Line Beauchesne, Full Professor, Department of Criminology, University of Ottawa; and Dr. Armand de Mestral, Professor, Faculty of Law, McGill University. Both are here to make a presentation. Thank you for accepting our invitation. If you have opening remarks, we would be pleased to hear them now and then the senators will have some questions.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 mars 2018

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 h 16, pour examiner la teneur du projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois, dans la mesure où il concerne les obligations internationales du Canada.

La sénatrice A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Chers sénateurs, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui pour poursuivre son étude de la teneur du projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois, dans la mesure où il concerne les obligations internationales du Canada.

Avant de céder la parole à nos témoins, j'inviterais les sénateurs à se présenter.

Le sénateur Housakos : Sénateur Leo Housakos, du Québec.

Le sénateur Ngo : Sénateur Ngo, de l'Ontario.

[*Français*]

Le sénateur Cormier : Sénateur René Cormier, du Nouveau-Brunswick. Je remplace la sénatrice Bovey, du Manitoba.

Le sénateur Massicotte : Sénateur Paul Massicotte, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Oh : Victor Oh, de l'Ontario.

La présidente : Je suis Raynell Andreychuk, de la Saskatchewan.

Compte tenu du très peu de temps dont nous disposons pour l'étude des obligations internationales entourant cette mesure législative, je suis heureuse que Mme Line Beauchesne, professeure titulaire au Département de criminologie de l'Université d'Ottawa, nous ait fait parvenir aujourd'hui une réponse positive, tout comme M. Armand de Mestral, professeur à la faculté de droit de l'Université McGill. Les deux professeurs sont ici pour témoigner. Merci d'avoir accepté notre invitation. Si vous avez des remarques liminaires, nous serons ravis de les entendre maintenant, après quoi les sénateurs auront des questions à vous poser.

To remind senators, the minute we hear the bells, we have to adjourn. Hopefully, we can hear both testimonies and have questions and be within the time frame.

To both of our witnesses, welcome to the committee.

[*Translation*]

Line Beauchesne, Full Professor, Department of Criminology, University of Ottawa, as an individual: Madam Chair, I will read out my summary to make it easier for the interpreters and to make sure I cover everything in the seven minutes allotted.

In the first part of my brief, I explain the content of the three international drug conventions and their control mechanisms to give you a good understanding of the role of each of these institutions. I conclude this first part with a summary of countries' obligations and latitudes with respect to the conventions so we are clear from the start about one thing, that legalizing cannabis in not one of those latitudes.

In the second part, I explain the four procedures for derogating from the conventions: declassification, amendment, denunciation, and reservations, with a view to showing why these approaches are non-starters. I also explain why Article 41 of the 1969 Vienna Convention is not an option either.

Having made these clarifications, in the third part of my brief, I show what options Canada has for justifying its position on legalizing cannabis by explaining the various arguments it must use in combination to support its position, arguments that go beyond purely legal strategies, which is the point I want to emphasize.

The legal avenue that must be used, since it is perfectly legitimate under the conventions, is the avenue that Uruguay used, namely, the primacy of the United Nations Charter over all other conventions, as well as the primacy of the various countries' charters of rights, which gives them the right to restrict the application of international drug conventions. It is clear, however, that using a charter of rights in this way would amount to saying that the conventions, with their prohibitive intent, aggravate public health problems and violate human rights. A country must have sufficient political clout on the international scene to do that, especially, since the global context has changed in favour of changing the conventions.

J'aimerais rappeler aux sénateurs que nous devrons lever la séance dès que l'appel de la sonnerie retentira. J'espère que nous aurons le temps d'entendre les deux exposés et de poser des questions.

Je souhaite la bienvenue à nos deux témoins devant notre comité.

[*Français*]

Line Beauchesne, professeure titulaire, Département de criminologie, Université d'Ottawa, à titre personnel : Madame la présidente, je lirai mon résumé pour faciliter la tâche des interprètes et pour m'assurer d'aborder tous les points dans les sept minutes qui me sont imparties.

Dans la première partie de mon mémoire, j'ai expliqué le contenu des trois Conventions internationales relatives au contrôle des drogues de même que leurs trois mécanismes de contrôle pour que l'on comprenne bien le rôle de chacune de ces institutions. J'ai terminé cette première partie en résumant les obligations et les latitudes des pays au regard de ces conventions afin d'être claire dès le départ sur un point, soit que la légalisation du cannabis ne fait pas partie de ces latitudes.

Dans la deuxième partie, j'ai expliqué les quatre procédés pour déroger aux conventions, soit la procédure de déclassement, la procédure d'amendement, la dénonciation et l'émission d'une réserve afin de montrer les raisons pour lesquelles il faut éliminer d'office l'utilisation de ces procédés. J'ai également expliqué pourquoi l'article 41 de la Convention de Vienne de 1969 n'est pas non plus une voie à suivre.

Ces clarifications apportées, la troisième partie de mon mémoire est consacrée aux possibilités pour le Canada de justifier sa position au regard de la légalisation du cannabis en expliquant les divers éléments qu'il faut réunir pour asseoir sa position. Il s'agit d'éléments qui vont au-delà des stratégies simplement juridiques et c'est le point sur lequel j'aimerais insister.

La voie juridique à exploiter, puisqu'elle est parfaitement légitime au regard des conventions, est la même qui a été utilisée par l'Uruguay, soit la primauté de la Charte des Nations Unies sur toutes les autres conventions de même que la primauté des chartes des droits des différents pays qui leur donne le droit de restreindre l'application des Conventions internationales relatives au contrôle des drogues. Toutefois, il est clair qu'utiliser ainsi sa Charte des droits constitue une manière de dire que les conventions, par leurs visées répressives, aggravent les problèmes de santé publique et brime les droits de la personne. Il faut avoir un poids politique suffisant sur la scène internationale pour le faire et, surtout, que le contexte mondial ait changé en faveur d'une modification des conventions, ce qui est le cas.

In terms of the political avenue, there are five main phases in this recent international shift that are working in Canada's favour politically. That also explains why there were no international or U.S. sanctions when Uruguay legalized cannabis, even from certain U.S. states.

First, the Latin American Commission on Drugs and Democracy works actively in Latin America, and also with UN bodies, on amending the conventions in order shift the focus to public health policy, pointing out that Latin American countries have paid a very high price in the war against drugs in terms of lives lost and costs to public health.

There is also the Vienna Declaration of 2010, drafted by a team of 31 international AIDS experts, led by Canadian Evan Wood. The declaration also calls on countries to amend the conventions and focus on policies that are based on scientific evidence rather than ideology, diverting money from drug prohibition to prevention and treatment. Among the thousands of signatories to this declaration were leading figures in science and medicine, heads of state, Nobel Prize winners, academic institutions, municipal governments, and hundreds of human rights, public health and justice organizations and representatives of religious faiths and civil society.

The Global Commission on Drug Policy, established in 2010, is one of the most powerful economic and political lobby groups calling for the conventions to be amended. It also funds research to gather as much solid evidence as possible on various aspects of the drug problem in order to better identify the aspects to be considered in legalization. Among its 25 commissioners are various former presidents and national ministers, as well as Kofi Annan, George Shultz, Paul Volcker, Justice Louise Arbour, and so on.

Fourth, the International Organization of American States passed a resolution in 2012 that established a working group to assess the various scenarios for a future drug policy, in particular as regards legalization. Even President Obama described this work as legitimate, though he reaffirmed the U.S. position on the issue.

Finally, the United Nations General Assembly Special Session, UNGASS, on HIV/AIDS was held in April 2016. Although the conventions were not changed and the various lobby groups previously mentioned are working to be better prepared for UN summit on drugs in 2019, the session led an important conclusion about the convention management bodies, which are now dominated by China, Russia and Iran, replacing the United States as prohibition watchdogs. The outcome document from this UNGASS did not mention that Uruguay and

Pour ce qui est de la voie politique au cours des dernières années, cinq temps forts de cette mouvance internationale jouent en faveur du Canada sur le plan politique. C'est d'ailleurs pourquoi il ne s'est rien passé en matière de sanctions internationales ou américaines quand l'Uruguay a légalisé le cannabis, de même que certains États américains.

Il y a tout d'abord la Commission latino-américaine sur les drogues et la démocratie qui œuvre activement en Amérique latine, mais également auprès des instances de l'ONU, pour la modification des conventions vers des politiques en santé publique, mettant de l'avant le fait que les pays de l'Amérique latine paient très cher en vies humaines et en santé publique les coûts de cette prohibition.

Il y a également la Déclaration de Vienne de 2010 qui a été rédigée par une équipe de 31 experts internationaux sur le sida, dirigée par le Canadien Evan Wood. Elle demande également de modifier les conventions vers des politiques qui soient conformes aux connaissances scientifiques plutôt qu'à une idéologie en déplaçant l'argent de la répression vers la prévention et les soins. Parmi les milliers de signataires de cette déclaration, on retrouve des leaders dans les domaines de la science et de la médecine, des chefs d'État, des lauréats du prix Nobel, des institutions universitaires et des gouvernements municipaux, des centaines d'organismes de droits de la personne, de santé publique, de la justice, ainsi que des représentants du monde religieux et de la société civile.

La Commission globale de politique en matière de drogues , créée en 2010, constitue un lobby de plus en plus puissant sur le plan économique et politique pour modifier les conventions. Elle finance également des recherches pour cumuler le maximum de données probantes sur différents aspects de la question des drogues afin de mieux identifier les éléments à prendre en compte en vue de leur légalisation. Parmi ses 25 commissaires, on retrouve plusieurs anciens présidents et ministres de pays, de même que Kofi Annan, George Shultz, Paul Volcker , l'honorable juge Louise Arbour, et cetera.

En quatrième lieu, l'Organisation des États américains a pu obtenir une résolution en 2012 en mandatant un groupe de travail d'évaluer les différents scénarios quant à une future politique sur les drogues, notamment en ce qui concerne la légalisation. Même le président Obama a qualifié cette réflexion de légitime en réaffirmant toutefois la position américaine sur la question.

Enfin, il y a eu la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le VIH/Sida (UNGASS) en avril 2016. Même si elle n'a pas réussi à modifier les conventions et que les différents lobbys mentionnés précédemment s'affairent à être mieux préparés pour le sommet de l'ONU sur les drogues de 2019, cela a permis de faire un grand constat sur les organes de gestion des conventions où la Chine, la Russie, et l'Iran, surtout, sont venus remplacer les États-Unis en tant que chiens de garde de la prohibition. En effet,

certain U.S. states had legalized cannabis, and that other U.S. states and Canada are preparing to do so; that more and more countries have decriminalized simple possession of all drugs; that they have heroin prescription programs, and so forth.

On the political level, this means that, unlike the aggressive American narco-diplomacy of the past against countries that were derogating or appeared to be derogating from the conventions, the countries that now dominate the convention management bodies are more concerned with maintaining prohibition in their countries rather than imposing it on the whole world. As the U.S. Assistant Secretary of State for the Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, William R. Brownfield, said:

> Things have changed since 1961. We must have enough flexibility to allow us to incorporate those changes into our policies [...] to accept the fact that some countries will have very strict drug approaches; other countries will legalize entire categories of drugs.

For our purposes, we are not saying here that Canada should call for the legalization of all drugs. We are simply saying that Canada will have to use the widespread international support for amending the conventions and take into account that the convention management bodies are no longer the only voice, nor do they speak with the same voice on this topic.

At the same time, we will have to champion the scientific route. In addition to the legal and political routes, one of the federal government's priority objectives, mentioned specifically in the discussion paper entitled *Toward the Legalization, Regulation and Restriction of Access to Marijuana*, is to:

> conduct ongoing data collection, including gathering baseline data, to monitor the impact of the new framework.

Therefore, Canada can argue that, in keeping with the desire expressed in 2010 by the Commission on Narcotic Drugs to make the collection of data on cannabis use a priority, the regulation of cannabis would also be consistent with that objective, and Canada could submit the data to the INCB in its annual report. In addition, Canada could argue that the World Health Organization is also in the process of revisiting the status of cannabis in the conventions.

In conclusion, it would be a mistake to base Canada's position at the UN on the legalization of cannabis on purely legal considerations. Yes, invoking the constitutional priority of the

dans le document final signé lors de cette UNGASS, aucune mention que l'Uruguay a légalisé le cannabis ou encore certains États américains, que d'autres États américains ainsi que le Canada s'apprêtent à le faire que de plus en plus de pays ont décriminalisé la possession simple de l'ensemble des drogues, ont des programmes de prescription d'héroïne, et cetera.

Ce que cela signifie sur le plan politique, c'est que contrairement à la narcodiplomatie agressive américaine du passé envers les pays qui dérogeaient ou semblaient déroger aux conventions, les pays qui dominent maintenant les organes de gestion des conventions sont essentiellement préoccupés à préserver la prohibition dans leur pays plutôt que de l'imposer au monde entier. Comme le soulignait à ce propos l'assistant du secrétaire d'État des États-Unis pour le Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, William R. Brownfield :

> Les choses ont changé depuis 1961. Nous devons avoir suffisamment de flexibilité [dans les Conventions] pour nous permettre d'incorporer ces changements dans nos politiques [...] reconnaître le fait que certains pays auront des approches très strictes sur les drogues, tandis que d'autres pays vont légaliser l'ensemble des drogues.

À notre avis, il ne s'agit pas ici de dire que le Canada devrait revendiquer la légalisation de toutes les drogues. Il s'agit simplement de dire que le Canada devra savoir profiter des nombreux appuis mondiaux à la modification des conventions et de prendre conscience que les organes de gestion des conventions ne parlent plus seuls ni de la même manière dans ce dossier que par le passé.

Également, il faudra faire valoir la voie scientifique. En plus de la voie juridique et du soutien politique, l'un des objectifs prioritaires du gouvernement fédéral, mentionnés explicitement dans le document de discussion *Vers la légalisation, la réglementation et la restriction de l'accès à la marijuana*, est celui-ci :

> entreprendre la collecte de données de façon continue incluant la collecte de données de base, pour surveiller l'impact du nouveau cadre.

Le Canada pourra ainsi faire valoir qu'en prolongation de la volonté manifestée en 2010 par la Commission des stupéfiants de faire de la collecte de données sur l'usage du cannabis une priorité, la réglementation du cannabis s'inscrira également dans cet objectif et il en transmettra les données à l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) dans son rapport annuel. Enfin, le Canada pourra faire valoir que l'Organisation mondiale de la Santé en est également à revisiter le statut du cannabis dans les conventions.

En conclusion, ce serait faire erreur que de cadrer à l'ONU la position canadienne à l'égard de la légalisation du cannabis sur des bases strictement juridiques. Oui, la voie de la priorité

Charter based on the right to health and security is an important argument to make in justifying the legalization of cannabis. However, the fact that legalization is consistent with UN bodies' desire to collect scientific data on cannabis is equally important. Finally, it should be noted that Canada is not a lone wolf in this regard, even though the national legalization of cannabis is quite new, Uruguay having set the precedent. This process is also part of an increasingly well organized and vocal political and scientific lobby to change the conventions.

Regarding the fear of backlash from the UN convention management bodies, as the 2016 UNGASS showed, and the upcoming 2019 summit will bear watching, their actions clearly indicate a more defensive than offensive approach, unlike in the past. This leaves the door open for other options, demonstrated by their willingness to overlook countries that have adopted more liberal positions on illegal drugs. Their concern is clearly to maintain the prohibition in their own countries instead of forcing it on the rest of the world.

Thank you.

Armand de Mestral, Professor, Faculty of Law, McGill University, as an individual: I will make a few remarks in English, but will answer your questions in French.

[*English*]

I hope I'm not appearing on false terms here, because certainly unlike my colleague, I am not an expert in the international law of the oppression of drugs. I have some modest knowledge of public international law and the law governing treaties, and that is what I will speak to today.

I must say that my knowledge of this field is fairly limited, and my very distant knowledge of marijuana is so far back in time that I cannot even remember it.

I read the three conventions. I looked at the draft legislation. Clearly, there is a problem. One is not compatible with the other. If you look at the basic principle of law of the treaties, *pacta sunt servanda*, treaties are to be obeyed, to be respected. That's where you have to start. I assume that there are those elsewhere in the government who have been thinking about this, because it is inevitable that they should.

Changes can be made under a treaty, firstly in accordance with the provisions of the treaty, so one should examine carefully what provisions exist, whatever institutions exist, to raise problems, raise questions posed by the treaty in question in the mind of the state concerned.

constitutionnelle de la Charte pour faire valoir le droit à la sécurité et à la santé est importante à mettre de l'avant pour justifier la légalisation du cannabis. Toutefois, l'inscription dans les visées prioritaires d'organismes de l'ONU afin d'accumuler des données probantes sur le cannabis est tout aussi importante à mettre de l'avant. Enfin, il importe de souligner que le Canada ne fait pas cavalier seul dans ce dossier, même si la légalisation nationale du cannabis innove sur le terrain à la suite de l'Uruguay. Cette démarche s'inscrit dans un discours politique et scientifique de plus en plus organisé et vocal sur le plan international en faveur de la modification des conventions.

Pour ce qui est des craintes exprimées quant aux réactions des instances de gestion des conventions à l'ONU, comme l'a montré l'UNGASS de 2016, et ce sera à suivre lors du sommet de 2019, celles-ci privilégient clairement une position défensive plutôt qu'offensive comme par leur passé, laissant clairement de l'espace pour d'autres choix, par leur silence sur les pays qui adoptent des positions plus libérales en matière de drogues illégales. Leurs préoccupations visent clairement à maintenir la prohibition dans leur pays plutôt que de l'imposer au reste de la planète.

Je vous remercie.

Armand de Mestral, professeur, faculté de droit, Université McGill, à titre personnel : Je ferai quelques remarques en anglais, mais je répondrai aux questions en français.

[*Traduction*]

J'espère ne pas comparaître aujourd'hui par erreur puisque, contrairement à ma collègue, je ne suis évidemment pas un expert du droit international relatif à la lutte contre la drogue. J'ai une connaissance modeste du droit international public et du droit régissant les traités, et c'est ce dont je vous parlerai aujourd'hui.

Je dois dire que ma connaissance de ce domaine est assez limitée, et que mes expériences fort lointaines de la marijuana remontent à tellement longtemps que je ne m'en souviens même plus.

J'ai lu les trois conventions. J'ai regardé le projet de loi. Il y a clairement un problème, car l'un n'est pas compatible avec l'autre. Le principe de base du droit entourant les traités, *pacta sunt servanda*, signifie que les traités doivent être appliqués et respectés. C'est là que vous devez commencer. Je présume que d'autres membres du gouvernement ont réfléchi à la question puisqu'il faut inévitablement le faire.

Des changements peuvent être apportés en vertu d'un traité, d'abord conformément aux dispositions du document. Il faut donc examiner soigneusement les dispositions en place et les institutions qui existent afin de relever les problèmes et les questions que soulève le traité aux yeux de l'État visé.

If one looks at Article 3 of the 1961 treaty, there is a provision there for discussion of changes in the scope of control. Well, I would think that's where you would start, if you're trying to deal with changes.

The basic rule is changes are made by agreement, not unilaterally. Of course, that's easier if it's a bilateral treaty than it is if you're dealing with a multilateral treaty, which we have here. There is a procedure in the convention, the law of treaties, Article 40 dealing with the amendment of multilateral treaties, and it's complex and it requires a dialogue with all of the other parties.

Treaties can be denounced following the procedures and the time frame set out in each treaty. I am assuming that that is not something that would be desired in this case because you have very complex treaties dealing with a wide range of drugs and psychotropic substances — and cannabis is but one of those substances. Clearly, this is the only one that the Canadian government may wish to be released from its obligations.

States are able to make reservations. There is a principle in international law with respect to multilateral treaties, given the variety of interests of the many states that might come to sign a treaty — 190 states in this case — we have a great many parties to these treaties. There is a principle that a state may indicate that certain parts of the treaty will not be binding upon it. This is permissible provided that it is not prohibited by the treaty itself, or by the nature of the obligations assumed.

Here, obviously, there are some debatable questions. All three treaties make some reference to the right to make reservations, but this right is very limited; fortunately, perhaps for Canada, all three of them do make reference to the fact that the obligation to be ready to submit international disputes over the conventions to the International Court of Justice may be the object of a reservation. I'll come back to that. So that is a possibility.

The three treaties speak about making a reservation, but more at the time of ratification, the initial moment of joining, but arguably, the principle is there inherent in the treaty, and Canada might wish to consider making a reservation to the jurisdiction of the international court in these matters with respect to the issues covered by the new legislation.

What might happen on the part of other states? First, publicly, the public reaction: Other states can protest. Not the first time Canada has been the object of protests when we are violating either general principles of international law, or particular treaties. This is where it starts. Another state might indicate that they consider Canada is violating one or all of these treaties by adopting this new law.

Prenons l'exemple de l'article 3 du traité de 1961, qui contient une disposition visant à discuter des changements dans l'étendue du contrôle. Eh bien, je pense que c'est là où il faut commencer lorsqu'on essaie d'envisager des changements.

La règle de base dicte que tout changement est effectué par accord, et non pas de façon unilatérale. Bien sûr, c'est plus facile avec un accord bilatéral que dans le cas d'un traité multilatéral, comme ce dont il est question ici. Une procédure est prévue à la convention, dans le droit relatif aux traités, et l'article 40 porte sur la modification des traités multilatéraux. La question est complexe et nécessite un dialogue avec toutes les autres parties visées.

Les traités peuvent être dénoncés selon les procédures et les délais prévus dans chaque traité. Je suppose que ce ne serait pas souhaitable ici puisque vous avez des traités fort complexes se rapportant à un large éventail de drogues et de substances psychotropes — et le cannabis n'est qu'une de ces substances. De toute évidence, c'est la seule substance pour laquelle le gouvernement canadien voudra peut-être être libéré de ses obligations.

Les États peuvent formuler des réserves. Il y a un principe du droit international qui porte sur les traités multilatéraux, étant donné la multitude d'intérêts des nombreux États qui peuvent signer un traité — on parle de 190 dans ce cas-ci. Ces traités comptent donc de nombreux signataires. Il existe un principe selon lequel un État peut indiquer que certaines dispositions du traité ne lieront pas les parties. C'est possible à moins que le traité lui-même ou la nature des obligations assumées ne l'interdisent.

Dans le cas qui nous intéresse, il y a évidemment des questions qui peuvent faire l'objet d'un débat. Les trois traités font référence au droit de formuler des réserves, bien qu'il soit très limité. Heureusement pour le Canada, peut-être, les trois mentionnent que l'obligation de soumettre les différends internationaux sur les conventions à la Cour internationale de Justice peut faire l'objet d'une réserve. J'y reviendrai. C'est donc une possibilité.

Les trois traités parlent de formuler la réserve surtout au moment de la ratification et de l'adhésion initiale. On peut toutefois soutenir que le principe est inhérent au traité. Le Canada pourrait envisager de formuler une réserve à la Cour internationale pour les affaires se rapportant aux enjeux abordés par la nouvelle législation.

Qu'est-ce qui peut arriver aux autres États? Il y a tout d'abord la réaction sur la place publique : d'autres États peuvent protester. Ce n'est pas la première fois que le Canada s'attire les critiques pour violation des principes généraux du droit international ou de traités particuliers. C'est là que tout commence. Un État donné pourrait juger que le Canada viole un traité ou la totalité des traités avec sa nouvelle loi.

What sanctions can be taken? This is something we can discuss more. In general terms, provided that Canada does not allow exports and upset the general economy of these three treaties, which deal both with internal repression and international trade and commerce in drugs. So provided Canada avoids any increase in the illegal export of cannabis to other countries, which apparently is already quite considerable, I understand, but provided there is no public sanctioning of this, then one might say it would be difficult for other states to point out what harm we are doing to them by adopting this law ourselves.

I think it must be recognized that other states can, if we adopt this law, treat Canada as being in violation of its obligations. We would then be accused of being in material breach, at which point the immediate sanction would be other states would say, "Well, we do not apply the convention to Canada. Canada is in material breach, and we consider that Canada has denounced the conventions." Of course this would not be in our interest. It's probably not in the interests of any other state to, in a sense, release Canada from the full range of its obligations. So it's unlikely, I think, that that kind of measure would happen, but there clearly can be a response from other governments. We can go back to this.

There can also be private actions. I understand that in Uruguay, any pharmacy that is participating in the now legalized sale of marijuana is unable to deal with the banks, and their business is strictly a cash business. Whether this is the result of public pressure from the American government or simply pressure through the banking system, I'm frankly not aware. But I am aware that the banking system has made it very difficult for pharmacies that participate in this.

This doesn't seem to have happened with respect to Canadian producers of marijuana. We know there are many of them. It's very public. But one can imagine various private actions. If you think of law in Canada, Canadian banks or other companies can be ordered not to obey the orders of a foreign government, but it's rather more difficult to order Canadian companies not to respect the pressures that they are getting on a commercial scale from other companies abroad.

Now just a couple of thoughts before I finish on what Canada might do. I think my colleague has outlined the many arguments that militate in favour of Canada and other like-minded states attempting to go to the international community and say the time has come to make certain changes in respect to cannabis, at least, if not on a broader scale. There are clearly many arguments. In legal terms, we would say there has been a fundamental change in circumstances. Society has changed. We're moving from a model of repression to a model of either tolerance and, where necessary, medical treatment, and we are not alone.

Quelles sanctions peuvent être prises? Nous pourrons en parler davantage. De façon générale, il faut éviter que le Canada permette les exportations et perturbe l'économie générale dans le cadre de ces trois traités, qui traitent à la fois de répression interne et du commerce international des drogues. Ainsi, pourvu que le Canada n'intensifie pas l'exportation illégale de cannabis à destination d'autres pays, qui est déjà considérable, apparemment. Cependant puisqu'il n'y a pas de sanction publique à ce chapitre, certains pourraient croire que d'autres États peuvent difficilement prouver les torts que nous leur causons en adoptant cette loi au pays.

Si nous adoptons cette loi, je pense qu'il faut reconnaître que d'autres États pourraient traiter le Canada comme s'il commettait une violation à l'égard de ses obligations. Nous serions alors accusés de violation substantielle, et nous nous exposerions à une sanction immédiate d'autres États, qui refuseraient d'appliquer la convention au Canada. Le Canada commet une violation substantielle, et les États estimeraient qu'il a dénoncé les conventions, ce qui ne serait assurément pas dans notre intérêt. D'une certaine façon, il n'est probablement dans l'intérêt d'aucun État de libérer le Canada de la totalité de ses obligations. Je pense qu'il est peu probable que ce genre de mesure soit prise, mais d'autres gouvernements pourraient bel et bien réagir. Nous pourrons y revenir.

Des actions privées peuvent également être prises. Je crois savoir qu'en Uruguay, toute pharmacie qui participe à la vente désormais légale de marijuana ne peut pas faire affaire avec les banques, de sorte qu'elle n'utilise que l'argent comptant. J'ignore franchement si c'est attribuable à la pression publique exercée par le gouvernement américain ou simplement par le système bancaire. Je sais cependant que les banques s'organisent pour qu'il soit très difficile pour les pharmacies d'y adhérer.

Cela ne semble pas s'être produit pour les producteurs canadiens de marijuana. Nous savons qu'ils sont nombreux. C'est bien connu. Toutefois, on peut imaginer diverses actions privées pouvant être prises. Conformément au droit canadien, on peut ordonner aux banques canadiennes ou à d'autres entreprises de refuser d'accepter les ordres d'un gouvernement étranger, mais il est beaucoup plus difficile d'ordonner aux entreprises canadiennes de ne pas céder sous les pressions commerciales de sociétés étrangères.

Avant de terminer, permettez-moi de vous présenter quelques réflexions sur ce que le Canada devrait faire. Je pense que ma consœur a fait valoir les nombreux arguments en faveur du Canada et des autres États qui partagent nos idées, qui tentent de convaincre la communauté internationale qu'il est temps d'apporter certains changements, du moins dans le cas du cannabis, voire à plus grande échelle. Il y a manifestement beaucoup d'arguments en ce sens. Sur le plan juridique, disons qu'il y a eu des changements fondamentaux de circonstances. La société a changé. Nous passons d'un modèle de répression à un

Portugal has gone much further than any other country in simply legalizing all drugs and saying that the problems posed by drugs are now medical problems. I think it would be interesting for this committee to have some further knowledge of what has actually happened to Portugal, because Portugal has probably gone further legally than any other state that I'm aware. Of course, we have the case of Uruguay and a number of American states. Switzerland has blown hot and cold on the issue.

Clearly, we are dealing with a moment when there is a change of circumstances, and it may be necessary to seek major amendments to these three treaties. I would say it would be unwise for Canada to encourage publicly the export of cannabis that will now be produced legally in Canada. That is something that we should look at very carefully.

Now, finally, there is at least one very major precedent for the Canadian government decided in the face of 20, I think, protests from the United States and other governments that we were, by adopting the Arctic Waters Pollution Prevention Act, we were violating both general principles of international law regarding the Law of the Sea, and also violating the Geneva Conventions on the Law of the Sea.

The Canadian government at that point in 1970, having legislated in a way which clearly was seen as interfering with international shipping but where we deemed it absolutely imperative that we do so to protect the Arctic and the waters and the environment of the Arctic, took a reservation to the jurisdiction of the International Court of Justice on matters pertaining to pollution prevention. And subsequently we did so with respect to fisheries jurisdiction, at a time when this was still highly controversial.

We built a consensus, the third Convention on the Law of the Sea gave us a platform where we were able to make our arguments successfully that change was needed. But clearly in the face of protests, Canada simply said, "We will not go to the international court on this issue. We believe we are right. We believe that change has to be made to international law, and we're prepared to do it with like-minded states."

I guess that may be what Canada will have to do.

[*Translation*]

Senator Massicotte: Thank you for being here today. Ms. Beauchesne, your argument is similar to that of the Canadian government, which is to not do much, accept that there may be conflicts, and use the Charter and other arguments to negotiate its position. In other words, yes, we will be in violation of the treaty the next day, but we will continue to make

modèle de tolérance, et même de traitement médical au besoin, et nous ne sommes pas les seuls.

Le Portugal est allé beaucoup plus loin que tout autre pays en légalisant simplement l'ensemble des drogues, puis en affirmant que les problèmes posés par les drogues relèvent désormais du domaine médical. Je pense qu'il serait intéressant que le comité sache mieux ce qui s'est réellement passé là-bas, car le Portugal est probablement allé plus loin sur le plan juridique que tout autre État, à ma connaissance. Il y a bien sûr l'exemple de l'Uruguay et d'un certain nombre d'États américains. La Suisse, quant à elle, joue sur les deux tableaux à ce chapitre.

De toute évidence, nous assistons à un changement des circonstances, et il faudra peut-être chercher à modifier substantiellement ces trois traités. Je dirais qu'il serait peu judicieux que le Canada encourage publiquement l'exportation du cannabis qui sera désormais produit légalement au pays. C'est une chose que nous devrions considérer très soigneusement.

Pour terminer, il y a au moins un précédent très important pour le gouvernement canadien. Une décision a été prise à la suite d'une vingtaine de contestations des États-Unis et d'autres gouvernements, qui estimaient qu'en adoptant la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, nous violions à la fois les principes généraux du droit international relatif au droit de la mer et les Conventions de Genève sur le droit de la mer.

À ce moment-là, à savoir en 1970, le gouvernement canadien avait légiféré d'une manière qui était clairement perçue comme une entrave au transport maritime international, alors que nous estimions absolument impératif de protéger l'Arctique, ses eaux et son environnement. Nous avons donc formulé une réserve à la Cour internationale de Justice en matière de prévention de la pollution. Par la suite, nous avons fait de même pour la compétence du Canada en matière de pêche, à une époque où c'était encore très controversé.

Nous avons établi un consensus, et la troisième Convention sur le droit de la mer nous a permis de faire valoir nos arguments avec succès, à savoir qu'un changement était nécessaire. Devant nos détracteurs, le Canada a simplement dit : « Nous n'allons pas nous en remettre à la Cour internationale sur cette question. Nous croyons avoir raison. Nous estimons que des changements doivent être apportés au droit international, et nous sommes prêts à le faire avec des États qui partagent nos idées. »

Je suppose que c'est peut-être ce que le Canada devra faire.

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : Je vous remercie de votre présence aujourd'hui. Madame Beauchesne, votre argument est un peu comme la proposition du gouvernement du Canada, c'est-à-dire ne pas faire grand-chose, accepter que cela peut être conflictuel, mais se servir des arguments de la Charte et d'autres arguments, et négocier sa position. En d'autres mots, le lendemain, oui, on

arguments and put forward our opinions. It is true that the positions of the U.S. and of the rest of the world are changing, but there are still countries like China, Japan and Russia. Russia would like to find a source of conflict with us. It is no big deal for you to say that, yes, we are in violation of the treaty, yes, we are making arguments because we are honest and the Charter has primacy over all these contractual agreements. It does not bother you more than that? We are not experts, but Mr. de Mestral referred to our similar position on the treaty and we are arguing our case even if certain countries can take us to court. That is no big deal. Is that correct?

Ms. Beauchesne: Yes, international law is part of the UN, but at the same time they are in a political situation where certain countries are more equal than others and where the international agreements are part of larger frameworks. In other words, 10 years ago, I would not have said the same thing. I would have said that they are stuck with the Charter route, and that there is no international movement for change. It would have been more difficult politically. A number of countries want change, especially on cannabis, and are watching Canada closely. At the same time, Mr. Obama to a large extent withdrew from the UN management bodies because that was a very effective way of being selective about certain countries to punish them for not doing enough. All those countries want — China, Russia and Pakistan — is to make sure it does not happen in their country. There is no longer a world police philosophy. That is why Mr. Brownfield said that the avenue to pursue would not be to change the conventions across the board internationally. The conventions should be written in a way that allows one country to go in one direction, and another one to go in another direction. I am not saying that derogation from the conventions is not important. What I am saying is that it depends on the conventions. Ten years ago, this could not have been done, but now, with the changes I mentioned, I think it can. We have to pursue the three avenues.

Senator Massicotte: Mr. de Mestral, I sense that this bothers you more than it bothers Ms. Beauchesne. Is that right?

Mr. de Mestral: Yes, I think that passing this act without amending the three conventions would lead to derogation from those conventions. That is quite clear. I do not know if the UN Charter provides justification for violation of the conventions, regardless of the international conventions. Each convention binds the parties and the parties who subscribe to it are bound by it. We will be in violation. The real question is what the immediate consequences will be. It is possible that we will be taken before the International Court of Justice. If we do not want that to happen, we can try to express a reservation. We can be taken to court and make our arguments — all the arguments

contrevient au traité, mais on continue à argumenter et à valoriser nos opinions. C'est vrai que la position des Américains et celle du monde évoluent, mais il reste des pays comme la Chine, le Japon et la Russie. La Russie aimerait trouver une source de conflit avec nous. Vous n'êtes pas plus offusquée que cela de dire oui, on contrevient au traité, oui, on argumente parce qu'on est honnête et que la Charte est supérieure à toutes ces ententes contractuelles? Cela ne vous dérange pas plus que cela? On n'est pas des experts, mais M. de Mestral a fait référence à notre prise de position similaire quant au traité et on argumente notre cas même si des pays peuvent nous traîner devant les cours de justice. Il n'y a rien de dérangeant avec cela. Est-ce que je comprends bien?

Mme Beauchesne : À l'ONU, oui, il y a eu le droit international, mais en même temps, ils sont dans une situation politique où il y a des pays qui sont plus égaux que d'autres et où les ententes internationales se jouent dans des cadres plus larges. En d'autres termes, il y a 10 ans, je ne vous aurais pas dit la même chose. Je vous aurais dit qu'ils sont pris avec la voie de la charte, mais il n'y a pas de mouvance internationale en arrière qui demande des changements. Cela aurait été plus délicat sur le plan politique. De nombreux pays veulent bouger, particulièrement en matière de cannabis, et regardent avec attention le Canada. En même temps, M. Obama a beaucoup retiré ses billes des organes de gestion de l'ONU parce que cela servait beaucoup à agir de façon assez sélective sur certains pays pour les punir s'ils n'en faisaient pas assez. Ces pays-là, la Chine, la Russie et le Pakistan, tout ce qu'ils veulent, c'est que cela n'arrive pas chez eux. Ce n'est plus une philosophie de police de la planète. C'est pourquoi M. Brownfield a dit que la voie à suivre, ce ne sera pas un changement des conventions qui sera uniforme à l'échelle de la planète. Ce sera une façon de rédiger les conventions qui va faire que l'un ira peut-être vers ceci et que l'autre ira peut-être vers cela. Je ne voudrais pas dire que ce n'est pas important de déroger aux conventions. J'insiste pour dire que cela dépend des conventions. Il y a 10 ans, on n'aurait pas pu le faire, mais maintenant, avec les changements dont j'ai parlé, je crois que oui. Il faut jouer sur les trois tableaux.

Le sénateur Massicotte : Monsieur de Mestral, j'ai l'impression que cela vous concerne davantage que Mme Beauchesne. Ai-je raison?

M. de Mestral : En effet, je trouve qu'en adoptant cette loi, sans modifier les trois conventions, on dérogera de ces conventions, on les violera. C'est assez évident. Je ne sais pas si *la Charte de l'ONU justifie une violation des conventions*, quelles que soient les conventions internationales. Chaque convention lie les parties et tant que les parties s'engagent, elles sont liées. On sera en violation. La question à se poser est plutôt celle-ci : quelles sont les conséquences immédiates? Il est possible qu'on nous traîne devant la Cour internationale de justice. Si on ne veut pas que cela arrive, on peut essayer de poser une réserve. On peut se faire poursuivre et présenter nos

Ms. Beauchesne made. I wonder, however, what retaliation there might be, what the immediate consequences would be if Canada starts to derogate from part of those conventions, while still complying with the remaining parts and making sure that we do not go against our interests. For instance, if we started exporting marijuana to China, we can well imagine that there would be immediate consequences, but if what we do concerns and affects Canada alone, it is more difficult to see how other countries could retaliate, except on principle. That would not stop Mr. Trump from criticizing us if he saw an electoral advantage in doing so.

Senator Massicotte: If you were the prime minister and you saw a social rationale for it, as Prime Minister Trudeau does, what would you do? I know it is a violation of a treaty, but life is complicated. That is why we hire lawyers. What would you do as prime minister to pursue those objectives? There are a number of choices. Uruguay withdrew and expressed reservations. Is that an option? What would you do?

Mr. de Mestral: A reservation, but a reservation applies only to the International Court of Justice. We could do that, but I do not see why we would withdraw from all the other obligations that I assume we would maintain, unless we made a fundamental change in policy. If I were prime minister, I think I would try to bring together a group of countries that see the problem the same way and try to discuss our issues with the three conventions, and ways of amending those conventions to limit their application to marijuana or certain aspects of marijuana or to let each country involved take measures domestically. If enough countries supported us, I think we would then try to bring together all the members of those three conventions, all the parties, in order to make certain changes to the wording of the conventions.

Senator Massicotte: You are suggesting that this negotiation or communications plan would precede the passing of the legislation in Canada. Is that correct?

Mr. de Mestral: I am doubtful. If we do not have the courage of our convictions, I do not think the rest of the world would be very interested.

Senator Massicotte: Based on your clarification, you would take the same approach as the Prime Minister then. In other words, pass the law and address the problem afterwards. We manage our position as well as possible without losing our sovereignty, since it depends on an outside body; it is less attractive for Canada.

Mr. de Mestral: I think the argument can be made that passing this law would not affect the interests of others. That is one of the basic issues. There is an element of reciprocity. We

arguments — tous les arguments présentés par Mme Beauchesne. Toutefois, je me demande quelles seraient les mesures de rétorsion, quelles seraient les conséquences immédiates, si le Canada commence à déroger à une partie de ces conventions tout en respectant le reste et tout en s'assurant qu'on ne déroge pas aux intérêts. Par exemple, si on se mettait à exporter de la marijuana vers la Chine, on peut bien imaginer qu'il y aurait des résultats immédiats, mais si ce qu'on fait n'intéresse ou n'affecte que le Canada, il est plus difficile de voir, sauf sur le principe, ce que d'autres États peuvent faire contre nous. Cela n'empêcherait pas M. Trump de nous critiquer s'il y voit un intérêt électoral.

Le sénateur Massicotte : Si vous étiez premier ministre et que vous y voyiez une raison sociale, comme le premier ministre Trudeau le croit, que feriez-vous? Je sais qu'on dérive d'un traité, mais la vie est compliquée. C'est pour cette raison qu'on embauche des avocats. Que feriez-vous à titre de premier ministre si vous deviez poursuivre ces objectifs? Il y a plusieurs choix. L'Uruguay est sorti et est revenu avec des réserves. Est-ce une option? Que feriez-vous?

M. de Mestral : Une réserve, mais la réserve ne vise que la juridiction de la Cour internationale de justice. On peut faire cela, mais je vois mal pourquoi on sortirait de toutes les autres obligations que je présume que nous maintenons, du moins on ne change pas de politique fondamentalement. Si j'étais premier ministre, je crois que j'essaierais de réunir un groupe d'États qui voient ce problème de la même façon pour commencer, pour essayer de débattre avec eux les problèmes que nous voyons avec les trois conventions et discuter des moyens de procéder avec un amendement de ces conventions pour limiter leur application à la marijuana ou certains aspects de la marijuana ou permettre à chaque État en question de prendre des mesures internes. Par la suite, s'il y a suffisamment d'États qui nous appuient, je crois qu'on essaierait de réunir tous les membres de ces trois conventions, toutes les parties, afin d'apporter certains changements au libellé des conventions.

Le sénateur Massicotte : Vous proposez que cette négociation ou que ce plan de communication ait lieu avant d'adopter une loi canadienne. Ai-je bien vos propos?

M. de Mestral : Je doute. Je crois que si on n'a pas le courage de nos convictions, le reste du monde ne sera pas très intéressé.

Le sénateur Massicotte : À la suite de votre clarification, vous adoptez la même démarche que le premier ministre. En d'autres mots, on adopte une loi et on s'attaque au problème par la suite. On gère la position tant qu'on peut sans perdre notre souveraineté, parce que si cela dépend d'un organe extérieur, c'est moins attirant du point de vue du Canada.

M. de Mestral : Je crois que l'on peut soutenir qu'en adoptant cette loi, on n'affecte pas les intérêts des autres. C'est l'une des questions fondamentales. Il y a un élément de

act in our mutual interest. If we derogate from part of the treaty without any immediate effect on the interests of others, it is more difficult to see how they could retaliate, practically speaking.

Senator Massicotte: Ms. Beauchesne, is it Uruguay that withdrew from the conventions?

Ms. Beauchesne: Uruguay asserted its right to security and the primacy of the UN bill of human rights over other treaties, and the primacy of the member countries' charter of rights over their domestic laws.

It is Bolivia that withdrew. We cannot use that route because reservations regarding these conventions typically pertain to a violation of traditional practices, which have to be respected, whether religious or of some other kind. For example, Bolivia expressed a reservation by saying that, for certain indigenous communities, such as Bolivians living in remote regions, chewing and bartering with coca leaves is a traditional practice. In this case, Bolivia's reservation pertained to indigenous rights. It withdrew from the conventions and wanted to join again, but with that reservation, because countries express a reservation when they sign. The G8 countries refused, but the UN allowed Bolivia to join again since it was an indigenous right. It was not a question of legalizing coca leaves for the whole country, but rather just for the specific regions where indigenous persons have the right to chew and barter with coca leaves.

That is why this precedent is not really an option. Looking at draft treaties, the reservations pertain to local customs.

Let me give you an example of a reservation. In some parts of India, cannabis grows in the wild, like dandelions do here. So they cannot arrest people for growing cannabis. So an exception was made for cannabis plants that grow in the wild.

There are various reservations of that nature that prevent a country from acceding to certain local elements. That is not the situation here.

Senator Massicotte: Your approach would be to argue on the basis of elements of the Charter and to amend the regulations—

Ms. Beauchesne: No, be careful! I said "use" because, right now, there are movements that are trying to re-open the conventions and revise them. As I said, they are increasingly powerful, both politically and economically. There are more and more powerful people involved, heads of state and national leaders who are saying the conventions have to be re-opened. What I am saying, as Mr. de Mestral did, is that we have to point out that a good many countries want to re-open the conventions.

réciprocité. On le fait dans un intérêt réciproque. Si on déroge à une partie d'un traité sans affecter immédiatement les intérêts des autres, il est plus difficile de voir comment ils peuvent réagir de façon concrète.

Le sénateur Massicotte : Madame Beauchesne, est-ce l'Uruguay qui s'est retiré des conventions?

Mme Beauchesne : L'Uruguay a fait valoir le droit à la sécurité et la primauté de la Charte des droits de l'homme de l'ONU sur les autres traités, et la primauté de la charte des droits des pays sur les droits intérieurs.

C'est la Bolivie qui s'est retirée. On ne peut emprunter cette voie parce que, en général, les réserves en ce qui concerne ces conventions sont pour des usages traditionnels qui seraient brimés et qu'on devrait respecter, qu'ils soient religieux ou autres. Par exemple, la Bolivie a exprimé une réserve en disant que pour certaines communautés autochtones, comme les Boliviens vivant en régions éloignées, mastiquer des feuilles de coca et s'en servir pour faire du troc est une tradition. Toutefois, la Bolivie a émis une réserve au nom du droit des Autochtones. Elle s'était retirée des conventions, puis voulait les réintégrer, mais avec cette réserve. Parce que l'on fait une réserve quand on signe. Les pays du G8 ont refusé, mais l'ONU a permis la réintégration de la Bolivie puisqu'il s'agissait du droit des Autochtones. Il n'était pas question de légaliser les feuilles de coca dans tout le pays, mais seulement pour des régions particulières où les Autochtones ont le droit de mastiquer et de cultiver les feuilles de coca.

C'est pour cette raison que le fait de s'appuyer sur ce précédent n'est pas vraiment une voie à suivre. Si on regarde les préliminaires des traités, les réserves étaient émises pour des traditions locales.

Je vais vous donner un autre exemple de réserve. Dans certaines régions de l'Inde, le cannabis pousse naturellement, comme le pissenlit ici. Ils ne peuvent donc arrêter les gens parce qu'ils font pousser du cannabis. On a donc fait une exception pour la plante de cannabis, si elle pousse à l'état sauvage.

Il y a différentes réserves comme celles-là qui font qu'un pays, pour différentes raisons, ne peut adhérer à certains éléments locaux. Ce qui n'est pas la situation ici.

Le sénateur Massicotte : Votre approche est d'argumenter sur les éléments de la Charte et de réviser les règlements...

Mme Beauchesne : Non, attention! J'ai dit « utiliser », parce qu'à l'heure actuelle, il y a des mouvements qui cherchent à rouvrir les conventions et à les retravailler. Comme je le disais, ils sont de plus en plus puissants politiquement et économiquement. Il y a des personnalités de plus en plus puissantes, des chefs de pays et des chefs d'État qui disent qu'il faut rouvrir ces conventions. Ce que je dis, tout comme M. de

I would like to make a final point, aside from the scientific effect: Canada is not the only country derogating from the conventions. Many countries are showing tolerance on the ground. Cannabis social clubs in Spain, Belgium, France and Italy are tolerated by the governments, which take no action. The governments are watching what is happening in Canada because those clubs are growing everywhere, and since they do no harm, no action is taken. There is a lot of tolerance.

At the same time, we should not follow Portugal's example. I am not saying that Portugal is not a sign of things to come. Portugal, like twenty or so countries, decriminalized simple possession of all drugs, and that is allowed under the conventions. Some countries never made simple possession a crime, possession without the intent to traffic, while others had criminalized it but later decriminalized it, which is allowed under the 1988 convention, which stipulates that mere possession does not necessarily have to be criminalized.

In my opinion, this cannot be compared to the decriminalization of simple possession, which the conventions allow, in contrast to the situation we are discussing, which the conventions do not allow.

Senator Massicotte: Two-thirds of members have to support any change?

Ms. Beauchesne: First, the Commission on Narcotic Drugs has to agree to examine the changes and make sure they do not violate the spirit of the conventions. Despite opposition from certain countries to Bolivia joining again — Bolivia withdrew from the conventions, expressed a reservation, and then asked to join again — the Commission on Narcotic Drugs deemed that this did not violate the spirit of the conventions, so it voted in favour of that request.

Senator Massicotte: How much support is needed to get marijuana on the list of drugs?

Ms. Beauchesne: In my opinion, it would be preferable to wait until a number of countries are ready to do it. The main obstacle is that the member countries of the convention management bodies put up a lot of resistance if it means that all countries have to accept the changes. For instance, if it was stated that cannabis would be universally legalized, that would generate a lot of resistance. On the other hand, if there were a choice between legalizing cannabis or not and if the act were drafted accordingly, I think the convention bodies would be more open to the idea.

Mestral, c'est qu'il faut faire valoir que bon nombre de pays souhaitent rouvrir les conventions.

J'aimerais soulever un dernier élément, à part l'effet scientifique : le Canada n'est pas le seul à déroger aux conventions. Beaucoup de pays font preuve de tolérance sur le terrain. Les clubs sociaux de cannabis en Espagne, en Belgique, en France et en Italie sont tolérés par les gouvernements qui ne font rien. Les gouvernements regardent ce qui se passe au Canada, parce que ces clubs grossissent un peu partout, et comme cela ne nuit pas, ils ne font rien. Il y a beaucoup de tolérance.

En même temps, il ne faut pas s'appuyer sur l'exemple du Portugal. Je ne veux pas dire que le Portugal n'est pas un signe de changement. Le Portugal, comme une vingtaine de pays, a décriminalisé la possession simple de toutes les drogues, et c'est permis par les conventions. Certains n'ont jamais criminalisé la possession simple, la possession sans but de trafic, et d'autres l'ont criminalisée pour la décriminaliser par la suite, ce qui est permis par la convention de 1988, selon laquelle la possession simple ne doit pas obligatoirement être criminalisée.

D'après moi, il ne faut pas comparer cela à la question de la décriminalisation de la possession simple puisque cette dernière est permise par les conventions, contrairement à la situation dont on parle ici, qui ne l'est pas.

Le sénateur Massicotte : Une révision nécessite deux tiers d'approbation?

Mme Beauchesne : La Commission des stupéfiants doit d'abord accepter de se pencher sur la révision et s'assurer qu'elle ne contrevient pas à l'esprit des conventions. Malgré l'opposition de certains pays à ce que la Bolivie y adhère de nouveau — la Bolivie est sortie des conventions, a exprimé une réserve, puis a demandé de les réintégrer —, la Commission des stupéfiants a jugé que cela n'allait pas à l'encontre de l'esprit des conventions. Elle a donc voté en faveur de cette demande.

Le sénateur Massicotte : Quel niveau d'approbation faut-il pour inscrire la marijuana sur la liste des drogues?

Mme Beauchesne : D'après moi, il serait préférable d'attendre que plusieurs pays soient prêts à le faire. Le principal obstacle est que les pays membres des organismes de gestion des conventions offrent beaucoup de résistance si cela signifie que tous les pays doivent s'aligner sur les changements. Par exemple, si on disait que le cannabis est légalisé partout, cela susciterait beaucoup de résistance. Par contre, si on dit qu'on a le choix entre légaliser ou non le cannabis et de trouver une façon de rédiger la loi, je crois que les organes des conventions seraient plus ouverts.

[*English*]

The Chair: I'm going to have to intervene. I have a few other questioners. I'll put you on a second round.

Senator Ngo: I wanted to continue with this questioning. Last week, Professor Hoffman, before this committee, recommended that Canada should briefly withdraw from the international convention that it is about to violate. Do you think this is the best course for Canada?

[*Translation*]

Ms. Beauchesne: That might not be a workable strategy, but I am apprehensive because of what it says in the minutes. Bolivia expressed this reservation on the basis of indigenous rights. I am afraid we would be using the reservation in a broader way.

I could be wrong, but from a political point of view, I would be a bit apprehensive. I know Dr. Hoffman, but I am apprehensive about the political aspect of those decisions.

[*English*]

Mr. de Mestral: The same way, but for strictly legal reasons. We are not, as I understand it, seeking to withdraw from most of the prohibitions. There are those who might wish us to do that, but, as far as I understand it, we're not seeking to withdraw from the huge range of prohibitions that exist under these three conventions. We are focusing strictly on cannabis. For that reason, I think it would be a very risky thing to do for us, in Canada, to simply say we're leaving the three conventions because there are so many other things involved apart from cannabis.

I guess we should also be thinking about the fact that there are three conventions but probably, I assume, all kinds of formal and informal lines of communication at the police level around the world, INTERPOL and all the rest of it, to ensure the enforcement of these conventions and the control and limitation of the smuggling of drugs. We surely don't want it to be known that Canada is opting out of all of these conventions or the other arrangements, so I would not think that would be advisable. I think we have to admit that we have a problem. We want to change one part of the convention. We want at least to be allowed to do what we want to do. We have good arguments in favour of it. We should seek our allies and make those arguments as strongly as we can at the international level.

Senator Ngo: Canada is the member of the United Nations Convention on the Rights of the Child. Under that convention, Canada has an obligation to protect Canadian children from harmful substances, and to provide specific protections and provisions to, for example, Aboriginal and Indigenous children.

[*Traduction*]

La présidente : Je vais devoir vous arrêter. J'ai encore d'autres intervenants. Je vais revenir à vous au deuxième tour.

Le sénateur Ngo : Je voulais poursuivre sur cette voie. La semaine dernière, le professeur Hoffman a recommandé, devant notre comité, que le Canada se retire brièvement de la convention internationale qu'il est sur le point d'enfreindre. Croyez-vous que ce soit la meilleure solution pour le pays?

[*Français*]

Mme Beauchesne : C'est peut-être une stratégie qui fonctionnerait, mais ma crainte vient de la lecture des procès-verbaux. On constate que la Bolivie a émis cette réserve en raison des droits des Autochtones. Je crains qu'on utilise la réserve d'une façon plus large.

Je me trompe peut-être, mais si je regarde la situation d'un point de vue politique, je serais un peu craintive. Je connais le Dr Hoffman, mais moi, c'est la partie politique de ces décisions qui me rend un peu craintive.

[*Traduction*]

M. de Mestral : Ma réponse va dans le même sens, mais pour des raisons strictement juridiques. Si je ne m'abuse, nous ne cherchons pas à nous soustraire à la plupart des interdictions. Certains pourraient souhaiter que nous le fassions, mais, à ce que je sache, nous n'essayons pas de nous soustraire à la vaste gamme d'interdictions prévues à ces trois conventions. Nous nous concentrons strictement sur le cannabis. Voilà pourquoi je trouve très risqué pour le Canada de simplement délaisser les trois conventions, étant donné qu'elles visent tellement d'autres choses en dehors du cannabis.

Je suppose que nous devrions aussi songer au fait qu'il y a trois conventions, mais je présume qu'il y a toutes sortes de voies de communication officielles et informelles au sein des instances policières du monde, comme INTERPOL et le reste, pour assurer l'application des conventions, de même que le contrôle et la répression du trafic de drogues. Nous ne voulons sûrement pas que le monde sache que le Canada se retire de toutes ces conventions ou d'autres ententes; je pense donc que ce ne serait pas judicieux. Nous devons selon moi admettre que nous avons un problème. Nous devons modifier une partie de la convention. Nous devrions au moins être autorisés à faire ce que nous souhaitons. Nous avons de bons arguments à l'appui. Nous devrions mobiliser nos alliés, et faire valoir ces arguments, aussi fort que possible, à l'échelle internationale.

Le sénateur Ngo : Le Canada est membre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. En vertu de ce texte, le Canada a l'obligation de protéger les enfants canadiens contre les substances nocives, et d'offrir des protections et des dispositions particulières aux enfants autochtones, par exemple.

What are Canada's obligations under the UN Convention on the Rights of the Child when Bill C-45 allows children or minors to have in their possession four or five grams, whatever you call it, of marijuana?

Mr. de Mestral: Is that the case? That children — they cannot buy.

Senator Ngo: They have the possession in their hand. They can have possession of four grams under Bill C-45. What is Canada's obligation under that UN convention?

[*Translation*]

Ms. Beauchesne: First, there are dozens and dozens of studies that show this. The idea is that young people are already using it. We have to stop saying that the government will let them use it. They are already using it. We will start from there.

Second, the act does not say that young people must possess 5 grams of cannabis. The latest studies show that 22 per cent of minors have tried cannabis before the age of majority. We know minors will be involved in certain situations. The government simply said that possessing 5 grams or less of cannabis is not a crime. We will help them, see what we can do.

I will say something that may not be appropriate here, but I do not know who among you waited until you were 18 or 19 to have your first beer, as required by the law. Many of us drank beer before the legal drinking age. If we had faced criminal charges for that, it would not have helped. What is helpful is talking about it, prevention, action and awareness. Minors are already using it. It is through prevention and awareness that we can help them. Taboos and criminal charges will not prevent them from getting drugs, and will not tell us what they are consuming or prevent them from doing something stupid. First and foremost, we can protect young people by getting away from prohibition. Numerous studies have clearly demonstrated that criminalizing youth does not help them at all; on the contrary, it makes things worse. Further, we must never imagine that there are no drugs in prison or behind the walls.

[*English*]

Senator Ngo: You didn't answer my question. My question is that legalized and criminalized are totally different because in here, right now, if the child is under the age of 12 to 17, if they have possession of four grams, they will be criminalized. Now you are legalized. That means they are free to have —

Ms. Beauchesne: No.

Senator Ngo: That's totally different. They have possession in their hands —

Qu'en est-il des obligations du Canada en vertu de cette convention si le projet de loi C-45 permet aux enfants ou aux mineurs d'être en possession de 4 ou 5 grammes de marijuana, peu importe comment vous appelez cela?

M. de Mestral : Est-ce le cas? Les jeunes ne peuvent pas en acheter.

Le sénateur Ngo : Il est question d'en avoir entre les mains. Ils peuvent en posséder quatre grammes en vertu du projet de loi C-45. Quelle est l'obligation du Canada en vertu de cette convention des Nations Unies?

[*Français*]

Mme Beauchesne : Premièrement, il y a des dizaines et des dizaines d'études qui vont le montrer. L'idée est que les jeunes consomment déjà. Il faut arrêter de dire que le gouvernement permettra aux jeunes de consommer. Ils consomment déjà. On va partir de là.

Deuxièmement, la loi ne dit pas que les jeunes doivent posséder 5 grammes de cannabis. Les dernières études indiquent que 22 p. 100 des mineurs ont essayé le cannabis avant leur majorité. On sait qu'il y aura des situations qui impliqueront des mineurs. Le gouvernement a simplement dit qu'à 5 grammes ou moins de cannabis, ils ne seront pas criminalisés. On va les aider. On verra ce qu'on peut faire.

Je vais dire quelque chose qui n'est peut-être pas adéquat ici, mais je ne sais pas qui d'entre vous a pris sa première bière à 18 ou 19 ans, tel que le prescrit la loi. Beaucoup d'entre nous en avons consommé avant l'âge légal. Si nous avions été criminalisés, cela n'aurait pas aidé. Le fait de parler, de prévenir, d'agir et de sensibiliser est bénéfique. Les mineurs consomment déjà. C'est par la prévention, la sensibilisation qu'on pourra les aider. Ce n'est pas avec des tabous et en les criminalisant qu'on les empêchera de se procurer des drogues, qu'on saura ce qu'ils consomment ou qu'on les empêchera de faire des bêtises. Protéger les jeunes, c'est sortir de la prohibition, d'abord et avant tout. De nombreuses études sont claires à ce sujet. Criminaliser n'aide en rien; au contraire, cela empire les choses. De plus, il ne faut jamais penser qu'il n'y a pas de drogue en prison ou à l'intérieur des murs.

[*Traduction*]

Le sénateur Ngo : Vous n'avez pas répondu à ma question. En fait, la légalisation et la criminalisation sont des concepts totalement différents. À l'heure actuelle, si un jeune entre 12 et 17 ans est en possession de quatre grammes de marijuana, il sera criminalisé. Nous légalisons maintenant une telle possession. Cela signifie que les jeunes sont libres d'avoir…

Mme Beauchesne : Non.

Le sénateur Ngo : C'est totalement différent. Ils ont dans leurs mains…

Ms. Beauchesne: No.

Senator Ngo: Whether they smoke or not, I don't know, but they can have it. But they will not be criminalized on that.

[*Translation*]

Ms. Beauchesne: No, under this act, minors do not have the right to have this drug, no more than alcohol. With the approach taken, that is, 5 grams, we know that these situations will arise, as they do with alcohol. Sanctions will not prevent that. The product will be seized, if it is 5 grams or less, and we will do other things through prevention, awareness, and so forth. The idea is to avoid "harming" the young people as much as possible and to focus more on prevention and awareness.

[*English*]

Mr. de Mestral: I agree with that interpretation. I haven't read the law. Perhaps you've been reading it much more carefully. I read it twice in anticipation. I must admit it's the first time I read it. I didn't interpret that sentence in the sense that there is some overhanging general obligation to protect every child against every evil that might be out there.

Of course there is tobacco, there are all sorts of other evils out there. It doesn't seem to me that we are encouraging children by this law. It may be easier to obtain, I'll surely admit, but I can't read the law as incitement to pass on marijuana to children. I don't read it that way, I must say.

[*Translation*]

Ms. Beauchesne: I would like to clarify something. It will not be easier. Ask any minor at a high school. They will tell you it is easier to buy cannabis than cigarettes because the stores ask for proof of age when you want to buy cigarettes, whereas you can get cannabis anywhere. I think that is an important clarification.

Contrary to popular belief, the legislation will reduce young people's access to these products because they will be sold in specific places, with controls, in contrast to the current situation where there are sellers everywhere. I do not know if there is any place in Canada where it is hard to buy.

[*English*]

The Chair: I think we're straying from the international convention.

Ms. Beauchesne: Sorry.

Mme Beauchesne : Non.

Le sénateur Ngo : J'ignore s'ils fument ou non, mais ils peuvent en avoir en main sans être criminalisés pour autant.

[*Français*]

Mme Beauchesne : Non, les mineurs, dans le cadre de la loi, n'ont pas — pas plus qu'avec l'alcool — le droit d'avoir cette drogue. Avec l'approche privilégiée, soit les 5 grammes, on sait que ces situations arriveront, comme c'est le cas avec l'alcool. On ne les gérera pas avec des sanctions. On saisira le produit — si c'est 5 grammes et moins — et on agira autrement grâce à des mesures de prévention, de sensibilisation, et cetera. L'idée est d'éviter autant que possible « d'endommager » les jeunes et de travailler davantage avec la prévention et la sensibilisation.

[*Traduction*]

M. de Mestral : Je suis d'accord sur cette interprétation. Je n'ai pas lu la loi. Peut-être l'avez-vous lue beaucoup plus attentivement que moi. J'ai lu le texte deux fois en guise de préparation. Je dois admettre que c'est la première fois que j'en prends connaissance. Je n'ai pas interprété cette phrase comme une obligation générale de protéger chaque jeune contre tous les maux pouvant exister.

Il y a bien sûr le tabac et toutes sortes d'autres fléaux. Je n'ai pas l'impression que nous encourageons les jeunes à consommer avec ces dispositions législatives. Je peux admettre que c'est peut-être plus facile à obtenir, mais je n'interprète pas le projet de loi comme une incitation à la vente de marijuana aux jeunes. Je dois dire que ce n'est pas la façon dont je l'interprète.

[*Français*]

Mme Beauchesne : J'aimerais apporter une précision. Cela ne sera pas plus facile. Demandez à n'importe quel mineur dans les écoles secondaires. Ils vous répondront que c'est plus facile d'acheter du cannabis que des cigarettes parce que pour acheter des cigarettes, on vous demande une preuve d'âge dans les magasins, alors que le cannabis, on peut en avoir n'importe où. C'est, je crois, une clarification importante.

Contrairement aux croyances populaires, la légalisation permet de réduire l'accessibilité des jeunes à ces produits, parce que ce sera vendu dans des lieux spécifiques, avec des contrôles, contrairement à la situation actuelle où il y a des vendeurs partout. Je ne connais à peu près pas un endroit au Canada où il est difficile d'en acheter.

[*Traduction*]

La présidente : Je pense que nous nous éloignons de la convention internationale.

Mme Beauchesne : Veuillez m'excuser.

The Chair: I think it's a debate that will occur. Children under 12 may have access now, but it is an illegal substance except for medical use, et cetera. Should the government allow it in houses, in apartments, et cetera? The question will be: Will it be more available and therefore more accessible for children or not? Will it be of a higher grade or not? That is the subject of the Social Affairs Committee.

Ms. Beauchesne: Sorry.

The Chair: That's the whole issue. We have very few minutes left and I want to get Senator Cormier in.

[*Translation*]

Senator Cormier: Actually, someone already asked the question I had. I am not an expert on international treaties, but I am trying to follow the logic. I will get to my question, but here is my line of thinking. The Government of Canada intends to pass this cannabis act, which will have an impact on its international relationships. This legislation could violate certain international conventions. To maintain its relationships, its membership in the conventions, there are various strategies that the Government of Canada could use. You talked about dialogue, for instance. You said that if you were the prime minister, you would hold consultations with various countries.

You also mentioned certain arguments. You referred to collecting data, so from the time cannabis becomes legal, we could do research and collect data, which might serve as an argument to convince the other countries of the soundness of Canada's decision. Are there other arguments? What are the main arguments? You mentioned a few, but what are the three main arguments that Canada could use in its international relationships?

Ms. Beauchesne: In terms of combining the strategies, I think we have to take a different approach. Uruguay said yes to the right to security and health, and nothing happened to it. It said that the UN should examine its own contradictions and that it would not manage them in the UN's place. And that was it.

I would use that strategy, while still showing that we are prepared to collaborate. I would say, here is what we have done, and like you, we are concerned about the health and safety of our citizens. Like you, we will be careful because we do not have sufficient data about cannabis and we will share that data with you because we know it is a priority. We will also work with the groups and countries that are looking for a different approach. So we have to show a spirit of cooperation and say that we are not making this choice to deviate from the conventions, but rather it

La présidente : Je crois que ce débat aura lieu. Les enfants de moins de 12 ans y ont peut-être déjà accès, mais la substance demeure illégale, sauf pour un usage médical ou ce genre de chose. Le gouvernement devrait-il permettre la consommation dans les maisons, les appartements et ce genre d'endroits? La question sera la suivante : la marijuana sera-t-elle plus facile d'accès, donc plus accessible aux jeunes ou non? Sera-t-elle de qualité supérieure ou non? Il s'agit du sujet d'étude du comité des affaires sociales.

Mme Beauchesne : Mes excuses.

La présidente : Voilà la grande question. Il nous reste très peu de temps, et je veux que le sénateur Cormier puisse intervenir.

[*Français*]

Le sénateur Cormier : En fait, la question que je voulais poser a déjà été posée. Je ne suis pas spécialiste dans les traités internationaux, mais j'essaie de comprendre la logique. Je vais arriver à ma question, mais voici ma logique. Le gouvernement du Canada prévoit faire adopter cette légalisation du cannabis et cela aura un impact sur ses relations internationales. Cette légalisation risque de violer certaines conventions internationales. Pour maintenir ses relations, sa présence dans les conventions, il existe différentes stratégies que peut adopter le gouvernement du Canada. Vous avez parlé du dialogue, par exemple. Vous avez dit que si vous étiez premier ministre, vous mèneriez des consultations avec différents pays.

Vous avez également parlé de certains arguments. Vous avez fait allusion à la collecte de données, c'est-à-dire qu'à partir du moment où le cannabis est légal, on pourra faire des recherches, avoir des données et cela pourrait être un argument pour convaincre les autres pays du bien-fondé de l'action du Canada. Est-ce qu'il y a d'autres arguments? Quels seraient les principaux arguments? Vous en avez énuméré quelques-uns, mais quels seraient les trois arguments principaux que le Canada pourrait invoquer dans ses relations internationales?

Mme Beauchesne : Je crois que, lorsqu'on parle de combiner, il faut le présenter autrement. L'Uruguay, même s'il ne lui est rien arrivé, a dit oui au droit à la sécurité et à la santé. Il a dit que c'était à l'ONU d'examiner ses propres contradictions et qu'il ne commencerait pas à les gérer à sa place. Et cela s'est terminé là.

J'emprunterais cette voie, mais toujours en montrant qu'on est prêt à collaborer. Je leur dirais voici ce qu'on fait, et comme vous, on est soucieux de la santé et de la sécurité de nos concitoyens. Comme vous, on sera prudent parce qu'on manque de données sur le cannabis et on les partagera avec vous parce qu'on sait que c'est une priorité. On collaborera également avec les groupes et les pays qui cherchent à voir ce qu'on peut faire autrement. Donc, il faut montrer un esprit de collaboration et dire que ce choix ne vient pas d'une volonté de déroger aux

is based on scientific studies that show that the best way to protect young people and to manage this product is to legalize cannabis through regulations and quality control. That is the best protection, and many studies have shown that. That is why we are making this choice. As Mr. de Mestral said, we will not impose it on other countries, but if we are asked to explain, we will be ready to cooperate.

We are not saying that we have nothing to do with their conventions, but rather that we have reacted to the studies and to the science. We want to protect young people and we are willing to talk about it.

Mr. de Mestral: I think this is a difficult situation for two reasons. It is a multilateral convention with over a hundred other countries. And those countries probably have different views and approaches. Trying to convince them is no small feat.

Second, we do not want to reject all the conventions because they include all kinds of things that we support and want to keep. We were on board initially. We are still fully involved.

So it is twice as tricky and difficult to bring about change in such a case. We can sit on our hands, but that is not really how the government reacts. The bill exists and I assume that it will move forward. We must now manage an international relations problem involving cannabis. It is quite a tricky and complicated problem. I assume the government will have to face up to the challenges. There may not have been much dialogue or discussion, even in Canada.

Senator Cormier: Does Canada have other laws that are problematic internationally? Are there other kinds of laws that require negotiation with agreements?

Mr. de Mestral: The most obvious example is the Arctic Waters Pollution Prevention Act, which specifically provides that Canada will decide what kinds of ships can navigate Arctic waters and will adopt its own rules regarding construction, which is not usually the case.

The initial reaction was extremely negative. Almost immediately, there were twenty or so protests from all our allies, the Europeans, the United States, and so forth. We had to deal with that fallout and develop a strategy to change international law. We succeeded, with some difficulty. It took us years, but one has to have the courage of one's convictions.

conventions, mais qu'il est basé sur des études scientifiques qui montrent que la meilleure façon de protéger les jeunes et de gérer ce produit est de légaliser le cannabis par la réglementation et le contrôle de la qualité. C'est la meilleure protection, et de nombreuses études le démontrent. C'est pour cette raison qu'on a agi ainsi. Comme l'a mentionné M. de Mestral, on ne va pas l'imposer aux autres pays. Mais si on nous demande de nous expliquer, on sera prêt à collaborer.

Il ne s'agit pas de dire qu'on n'a rien à faire de leurs conventions, mais plutôt de dire qu'on a réagi aux études et à la science. On veut protéger les jeunes et on est prêt à en parler.

M. de Mestral : Il me semble qu'on est dans une situation difficile pour deux raisons. C'est une convention multilatérale où il y a forcément plus d'une centaine d'autres États. Et ces États ont probablement des vues, des approches variées, différentes. Essayer de les convaincre n'est pas chose facile.

Deuxièmement, on ne veut pas rejeter l'ensemble des conventions parce qu'il y a toutes sortes d'éléments qu'on appuie, qu'on veut garder. On était partie prenante au départ. On reste tout à fait lié.

C'est donc doublement délicat et difficile de provoquer un changement dans ce genre de situation. On peut rester les bras croisés, mais ce n'est pas vraiment de cette façon que le gouvernement réagit. Le projet de loi existe et je présume qu'il va aller de l'avant. Il s'agit maintenant de gérer un problème de relations internationales qui concerne le cannabis. C'est quand même un problème assez délicat, assez complexe. Je présume que le gouvernement doit faire face aux difficultés. Il n'y a peut-être pas eu beaucoup de dialogues, de discussions, même au Canada.

Le sénateur Cormier : Y a-t-il d'autres lois au Canada qui posent des problèmes sur le plan international? Y a-t-il d'autres types de lois qui nécessitent une négociation avec les ententes?

M. de Mestral : Le cas le plus évident est la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques où on a délibérément dit que c'est le Canada qui décidera quelles sortes de navires navigueront à travers les eaux de l'Arctique et qui adoptera ses propres règles en matière de construction, ce qui, normalement, ne se fait pas.

La première réaction a été extrêmement négative. Il y a eu, presque immédiatement, une vingtaine de protestations de tous nos alliés, les Européens, les États-Unis, et cetera. Il a fallu composer avec cette situation et développer une stratégie pour changer le droit international. On a réussi, avec une certaine difficulté. Cela nous a pris des années, mais il faut avoir le courage de ses convictions.

We must not say that there is no problem either, because we want to preserve the rule of law in our international relationships. Managing a multilateral convention is obviously complicated, and above all, it is complicated to change it.

[*English*]

The Chair: I have one minute before the bells start to ring. I will restrict myself to one question.

The legislation allows, as I understand, export of marijuana for scientific and medical purposes, which Canada will define. Dr. de Mestral, you were saying that if we started exporting or importing, that might vary. Who would define, then, "for medical purposes"? Each country has a slightly different approach to what "medical" means.

Does that change your thinking? You said if there was none, you were okay with the comments you have made.

Mr. de Mestral: I still think we should be very careful. Tell the world what we are doing is our business; we are doing it here for good reason.

The Chair: We have just been cut off.

Mr. de Mestral: To start upsetting the international apple cart unnecessarily would be quite dangerous.

[*Translation*]

Ms. Beauchesne: I would like to add something. The conventions clearly state that it is up to the countries to define what is "medical" or not. Canada does not intend to export cannabis for any purpose other than medical purposes. So Canada has the right to export it for medical purposes, if the other country has the same definition of "medical."

[*English*]

The Chair: I'm sorry, I have to cut you off. Once the bells ring, I will be reprimanded for continuing, and it doesn't form part of the evidence. I apologize, but the Senate called the vote, and we are obliged to be there.

I do thank you for your different perspectives and some commonality in your points of view, but you have certainly enlarged our thinking and our debate. Thank you for appearing before us today.

(The committee adjourned.)

Il ne faut pas dire que le problème n'existe pas non plus, parce qu'on veut maintenir la primauté du droit dans nos rapports internationaux. De toute évidence, une convention multilatérale est compliquée à gérer et, surtout, compliquée à changer.

[*Traduction*]

La présidente : Il reste une minute avant l'appel de la sonnerie. Je ne poserai qu'une question.

Sauf erreur, les dispositions législatives autorisent l'exportation de marijuana à des fins scientifiques et médicales, un volet que le Canada va définir. Monsieur de Mestral, vous dites que si nous commençons à exporter ou à importer, la définition pourrait varier. Dans un tel cas, qui définirait la consommation « à des fins médicales »? Chaque pays en a une conception légèrement différente.

Est-ce que cette affirmation change votre point de vue? Vous dites que s'il n'y a pas d'exportation, vous maintenez vos commentaires.

M. de Mestral : Je pense encore que nous devrions être très prudents. Il nous incombe de dire au monde ce que nous faisons, car nous le faisons pour les bonnes raisons.

La présidente : Nous venons d'être interrompus.

M. de Mestral : Il serait assez dangereux de perturber inutilement l'harmonie internationale.

[*Français*]

Mme Beauchesne : J'aimerais ajouter un commentaire. Les conventions disent ouvertement qu'il revient aux États de définir ce qui est « médical » ou pas. Le Canada n'a pas l'intention d'exporter le cannabis à d'autres fins que médicales. Donc, le Canada a le droit d'exporter à des fins médicales, si l'autre État a la même définition de « médical ».

[*Traduction*]

La présidente : Je suis désolée, mais je dois vous interrompre. Je serai réprimandée si je continue une fois que la sonnerie se fait entendre, puisque cela ne fait pas partie des témoignages. Je m'excuse, mais le Sénat demande le vote, et nous sommes obligés d'y assister.

Je vous remercie de vos points de vue différents et de vos idées communes. Quoi qu'il en soit, vous avez assurément élargi notre réflexion et notre débat. Merci d'avoir comparu devant nous aujourd'hui.

(La séance est levée.)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, March 29, 2018

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 10:34 a.m. to give consideration to the subject matter of Bill C-45, An Act respecting cannabis and to amend the Controlled Drugs and Substances Act, the Criminal Code and other Acts, insofar as it relates to Canada's international obligations.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade is meeting today to continue our examination of the subject matter of Bill C-45, An Act respecting cannabis and to amend the Controlled Drugs and Substances Act, the Criminal Code and other Acts, insofar as it relates to Canada's international obligations.

Before I turn to our witnesses, I would ask the senators to introduce themselves.

Senator Bovey: Patricia Bovey from Manitoba.

Senator Massicotte: Paul J. Massicotte from Quebec.

Senator Ngo: Senator Ngo from Ontario.

Senator Oh: Senator Oh from Ontario.

Senator Greene: Stephen Greene from Nova Scotia.

[*Translation*]

Senator Saint-Germain: Raymonde Saint-Germain from Quebec.

Senator Housakos: Leo Housakos from Quebec.

[*English*]

The Chair: And I'm Raynell Andreychuk from Saskatchewan, chair of the committee.

I'm pleased today to welcome to the committee Dr. Dwight Newman, Professor and Canada Research Chair, College of Law, University of Saskatchewan; Mr. Bruno Gélinas-Faucher, PhD Candidate in International Law, Faculty of Law, University of Cambridge; and Ms. Kathy Vandergrift, Chair, Canadian Coalition for the Rights of Children.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 29 mars 2018

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 10 h 34, pour étudier la teneur du projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois, dans la mesure où il concerne les obligations internationales du Canada.

La sénatrice A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui pour poursuivre son étude de la teneur du projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois, dans la mesure où il concerne les obligations internationales du Canada.

Avant de céder la parole aux témoins, j'invite les sénateurs à se présenter.

La sénatrice Bovey : Patricia Bovey, du Manitoba.

Le sénateur Massicotte : Paul J. Massicotte, du Québec.

Le sénateur Ngo : Sénateur Ngo, de l'Ontario.

Le sénateur Oh : Le sénateur Oh, de l'Ontario.

Le sénateur Greene : Stephen Greene, de la Nouvelle-Écosse.

[*Français*]

La sénatrice Saint-Germain : Raymonde Saint-Germain, du Québec.

Le sénateur Housakos : Leo Housakos, du Québec.

[*Traduction*]

La présidente : Et je suis Raynell Andreychuk, sénatrice de la Saskatchewan et présidente du comité.

Je suis ravie d'accueillir aujourd'hui Dwight Newman, professeur et chaire de recherche du Canada, au College of Law de l'Université de la Saskatchewan, Bruno Gélinas-Faucher, doctorant en droit international à la faculté de droit de l'Université de Cambridge, et Kathy Vandergrift, présidente de la Coalition canadienne pour les droits des enfants.

We're very pleased that you were able to accept our invitation. We have a very short time frame within which to study this bill, so your quick response is very much appreciated so that we can complete our task before the time limits run out on us.

We always ask for opening statements and then senators like to ask questions. Mr. Gélinas-Faucher will go first. Welcome to the committee.

[*Translation*]

Bruno Gélinas-Faucher, PhD Candidate in International Law, Faculty of Law, University of Cambridge, as an individual: Thank you, Madam Chair.

Honourable senators, it is an honour to be here today. You have already heard a lot of testimony about the three international drug control conventions. I will try not to repeat the information that has already been communicated. What I will do, however, is to highlight some of the things that I think have eluded the debate so far. From that perspective, I will begin by briefly responding to the arguments raised last week before your committee by Global Affairs Canada representatives.

When the government and the Global Affairs Canada representatives appeared before you, they first admitted that these conventions would be violated. Then, they tried to minimize this violation by raising three arguments.

Their first argument is that Canada still respects the overall objective of the physical and moral health of humanity. The second argument is to qualify the violation. We were told it was a technical violation. Reading between the lines, it is clear that they consider it a minor violation. The third argument is that there is flexibility in the international regime, and that the governments can choose how to achieve the general goal of the physical and moral health of humanity.

I want to emphasize today that there is no mention in the legal analysis presented by Global Affairs Canada and the government of the opinions expressed by the International Narcotics Control Board, or INCB. The INCB was created by the conventions. It is an independent board that is described as quasi-judicial, but its role is, above all, to ensure respect for the conventions and their implementation. As part of that role, the INCB has been able to comment on the government's current approach and Bill C-45. There are several opinions, but I have identified one that reflects the committee's opinion and is in direct contradiction to the arguments presented to the committee by Global Affairs Canada. I chose the INCB's 2016 annual report as an example. I find it particularly important because it was published by the INCB

Nous sommes très heureux que vous ayez accepté notre invitation. Nous disposons d'un délai très court pour étudier le projet de loi. Nous vous prions donc de répondre rapidement afin que nous puissions terminer notre tâche avant que le temps ne soit écoulé.

Nous demandons toujours aux témoins de prononcer une déclaration liminaire, après quoi les sénateurs aiment poser des questions. M. Gélinas-Faucher peut commencer. Bienvenue devant notre comité.

[*Français*]

Bruno Gélinas-Faucher, doctorant en droit international, faculté de droit, Université de Cambridge, à titre personnel : Je vous remercie, madame la présidente.

Honorables sénateurs, c'est un honneur d'être ici aujourd'hui. Vous avez déjà entendu beaucoup de témoignages à propos des trois conventions internationales relatives au contrôle des drogues. Je vais tenter de ne pas répéter l'information qui a déjà été communiquée. Ce que je vais faire, par contre, c'est souligner certains éléments qui, selon moi, ont échappé au débat jusqu'à maintenant. Dans cette perspective, je vais commencer par répondre brièvement aux arguments soulevés la semaine dernière devant votre comité par les représentants d'Affaires mondiales Canada.

Lorsque le gouvernement et les représentants d'Affaires mondiales sont venus témoigner, ils ont premièrement admis qu'il y aurait violation des conventions. Ensuite, ils ont tenté de minimiser cette violation en soulevant trois arguments.

Leur premier argument est que le Canada respecte tout de même l'objectif global, celui de la santé physique et morale de l'humanité. Le deuxième argument est de qualifier la violation. On nous a dit que c'était une violation technique. On peut lire entre les lignes qu'ils considèrent que c'est une violation mineure. Le troisième argument, c'est de dire qu'il y a une flexibilité dans le régime international, et que les États peuvent choisir comment atteindre le but général, celui de la santé physique et morale de l'humanité.

Je veux souligner aujourd'hui que dans l'analyse juridique présentée par Affaires mondiales Canada et le gouvernement, nulle part on ne retrouve des mentions aux opinions qui ont été exprimées par l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS). L'OICS a été créé par les conventions. C'est un organe indépendant qu'on qualifie de quasi judiciaire, mais surtout son rôle est de veiller au respect des conventions, à leur mise en oeuvre. Dans le cadre de ce rôle, l'OICS a pu se prononcer sur la démarche actuelle du gouvernement et le projet de loi C-45. Il y a plusieurs opinions, mais j'en ai identifié une qui reflète bien l'opinion du comité et qui est en contradiction directe avec les arguments présentés au comité par Affaires mondiales Canada. J'ai choisi le rapport annuel de 2016 de l'OICS comme exemple. Il est particulièrement important à mes yeux, car il a été publié

after its visit to Canada since the INCB was concerned about the plan for legalization. They stated in the report, and I quote:

> The Board notes that the legalization of the use of cannabis for non-medical purposes is inconsistent with the provisions of the 1961 and 1988 Conventions because the Conventions oblige States parties to limit the use of narcotic drugs exclusively to medical and scientific purposes.... The limitation of the use of drugs to medical and scientific purposes is a fundamental principle that lies at the heart of the international drug control framework, to which no exception is possible and which gives no room for flexibility. The Board urges the Government to pursue its stated objectives — namely the promotion of health, the protection of young people and the decriminalization of minor, non-violent offences — within the existing drug control system of the Conventions.

I highlighted this excerpt because I want to contrast what the Global Affairs Canada people said in their testimony, which is that it is a minor technical violation. With what the INCB — which is responsible for enforcing these conventions — has told us, beware; this is not minor at all. Legalizing cannabis will lead to the violation of a fundamental principle that is at the very heart of the conventions.

The other interesting aspect of this opinion is that the government's argument that it has just respected the general principle of the health of humanity is being demonstrated once again. In fact, the INCB tells us that this goal can be achieved within the framework of the current conventions. We have seen a very important development in which we have moved from a prohibitionist regime to criminal offences. The INCB recognizes today that there is some flexibility, that we can pursue policies based on health and respect for human rights. This is a very important development on the committee's part. This flexibility is the same as that raised by Global Affairs representatives last week.

However, the INCB made it clear to a special session of the UN General Assembly in 2016 that flexibility had its limits and that legalizing cannabis really contradicts fundamental principles, and that it could not be justified by relying on flexibility. Clearly, on three occasions, the INCB — which is responsible for monitoring the conventions — contradicted the speech and the arguments raised. It is not just the INCB that said it is a pretty significant violation; there are also internal Global Affairs documents that also support those arguments. These documents were obtained through a request under the Access to Information Act. In a note to the Minister of Foreign Affairs at the time, the minister was told, and I quote:

par l'OICS après sa visite au Canada parce qu'il était préoccupé par le projet de légalisation. Ils ont dit dans le rapport, et je cite :

> [...] L'OICS note que la légalisation de l'usage du cannabis à des fins non médicales est incompatible avec les dispositions des conventions, car ces conventions obligent les États partis à limiter l'usage des stupéfiants exclusivement à des fins médicales et scientifiques. [...] Cette limitation est un principe fondamental au cœur même du cadre international du contrôle des drogues, qui ne souffre aucune exception et n'autorise aucune souplesse. L'OICS invite instamment le gouvernement du Canada à poursuivre ses objectifs déclarés — la promotion de la santé, la protection de la jeunesse, la dépénalisation des infractions mineures et non violentes — dans le cadre de l'actuel régime de contrôle des drogues mis en place par les Conventions.

J'ai souligné cet extrait parce que je veux contraster ce que les gens d'Affaires mondiales ont dit lors de leur témoignage, c'est-à-dire qu'on a une violation technique mineure. Avec ce que l'OICS — qui est responsable de faire respecter ces conventions — nous a dit, attention, cela n'est pas mineur du tout. Légaliser le cannabis entraînera la violation d'un principe fondamental qui est au cœur même des conventions.

L'autre aspect intéressant à tirer de cette opinion, c'est qu'on vient de montrer, encore une fois, l'argument du gouvernement selon lequel on vient de respecter le principe général de santé de l'humanité. L'OICS nous dit, en fait, qu'on peut atteindre cet objectif dans le cadre des conventions actuelles. On a vu une évolution très importante où l'on est passé d'un régime prohibitionniste avec des infractions criminelles. L'OICS reconnaît aujourd'hui qu'il y a une certaine flexibilité, que l'on peut mener des politiques basées sur la santé et le respect des droits de la personne. Cela est une évolution très importante de la part du comité. Cette flexibilité est la même que celle soulevée par les représentants d'Affaires mondiales la semaine dernière.

Par contre, l'OICS a clairement dit à l'Assemblée générale des Nations Unies en 2016, à la session extraordinaire, que la flexibilité avait ses limites et que le fait de légaliser le cannabis vient contredire vraiment les principes fondamentaux et qu'on ne pouvait pas justifier cela en s'en remettant à la flexibilité. Clairement, à trois reprises, l'OICS — qui est responsable de surveiller les conventions — a contredit le discours et les arguments soulevés. Ce n'est pas juste l'OICS qui a dit que c'est une violation assez importante, on a aussi des documents internes d'Affaires mondiales qui viennent également appuyer ces arguments. Ces documents ont été obtenus grâce à une demande en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Dans une note communiquée au ministre des Affaires étrangères, à l'époque, on a dit au ministre, et je cite, en anglais :

[*English*]

> Legalization would have a significant impact on Canada's binding obligation under the International Drug Control Convention.

[*Translation*]

There is a contradiction between what was said in the internal notes, namely "a significant impact," and what you were told last week, namely "a technical violation." I do not think this is an appropriate term in the circumstances.

On another note, I am taking advantage of access to the internal documents to address another topic related to a question from one of the committee members, Senator Ngo, to members of Global Affairs Canada regarding the violations that could have an impact on Canada's campaign for a seat on the United Nations Security Council. The people from Global Affairs Canada said that the response was very ambiguous, that it was one of several considerations. Again, the internal documents and the note sent to the deputy minister in April 2016 clearly indicate that it was much redacted. So, many things have been said, but one of the sentences we can keep in mind is, and I quote:

[*English*]

> Canada's policy choices related to marijuana legalization may also be of interest in the context of Canada's bid for the UN Security Council seat for the 2021-2022 term.

[*Translation*]

So, clearly, we can see that it is a concern that is not being neglected. There could be political consequences for Canada with respect to treaty violations.

I would like to close with two remarks. Professor Hoffman and Professor Beauchesne shared solutions that would allow Canada to reconcile the conventions with Bill C-45. I will make two comments on two of the possible remedies. One of the remedies is to withdraw from the conventions and to join them again with a reservation. I know this has raised some questions from committee members. What I want to bring to your attention is that there is indeed a precedent in this area, the 2013 case of Bolivia, which withdrew and then came back with a reservation, and 15 states formally opposed this approach, including Canada. It is important to note that Canada opposed this approach because it went against the spirit of the conventions and would compromise the legitimacy of the conventions. On paper, while it may be a legal option that may seem politically viable, it is difficult to do because Canada criticized this same approach four years ago.

[*Traduction*]

> Legalization would have a significant impact on Canada's binding obligation under the International Drug Control Convention.

[*Français*]

Il y a une contradiction entre ce qu'on dit dans les notes internes, soit « *a significant impact* », et ce qu'on vous a dit la semaine dernière, soit « *a technical violation* ». Selon moi, ce n'est pas un terme approprié dans les circonstances.

Sur une autre note, je profite de l'accès aux documents internes pour aborder un autre sujet relatif à l'une des questions d'un des membres du comité, le sénateur Ngo, aux membres d'Affaires mondiales en ce qui a trait aux violations qui pourraient avoir un impact sur la campagne du Canada pour obtenir un siège au Conseil de sécurité des Nations Unies. Les gens d'Affaires mondiales Canada ont dit que la réponse était très ambiguë, que cela faisait partie de plusieurs considérations. Encore une fois, les documents internes et la note envoyée au sous-ministre en avril 2016 indiquent clairement que c'était très caviardé. Donc, plusieurs choses ont été dites, mais l'une des phrases qu'on peut retenir, et je cite, en anglais :

[*Traduction*]

> Canada's policy choices related to marijuana legalization may also be of interest in the context of Canada's bid for the UN Security Council seat for the 2021-2022 term.

[*Français*]

Alors, clairement, on voit que c'est une préoccupation qui n'est pas négligée. Il pourrait y avoir des conséquences politiques pour le Canada en ce qui a trait à la violation des traités.

J'aimerais conclure avec deux remarques. Le professeur Hoffman et la professeure Beauchesne ont fait part de solutions qui permettraient au Canada de réconcilier les conventions avec le projet de loi C-45. Je vais faire deux commentaires sur deux des recours qui sont possibles. L'un des recours, c'est de se retirer des conventions et d'y adhérer à nouveau avec une réserve. Je sais que cela a soulevé quelques questions de la part des membres du comité. Ce que je veux porter à votre attention, c'est qu'il y a effectivement un précédent dans ce domaine, le cas de la Bolivie en 2013, qui s'est retirée et qui, ensuite, est revenue avec une réserve, et 15 États se sont opposés officiellement à cette démarche, dont le Canada. Il importe de souligner que le Canada s'est opposé à cette démarche parce que ça allait à l'encontre de l'esprit des conventions et que ça allait compromettre la légitimité des conventions. Sur papier, même si c'est une option juridique qui peut sembler viable, politiquement, c'est difficile à faire parce que le Canada a critiqué cette même approche il y a quatre ans.

I would like to raise one last point, and it is perhaps a more positive note. In the options that have been presented to you, declassification was briefly mentioned. This is not an amendment to the treaty. A committee of experts from the World Health Organization has been asked to remove cannabis and its derivatives from the list of products that are controlled in the treaties. I think this is the best option because the Senate Special Committee on illegal Drugs in 2002 published a huge report. Senator Nolin chaired the committee, and maybe some of you will remember it. Chapter 19 of the report deals with the same issue you are discussing today about Canada's international obligations. What the Senate committee recommended at the time was that the classification of cannabis was entirely arbitrary in the treaties, and that it should be reclassified or declassified. If the committee in 2002 stated that this was a good way forward for Canada, I think it is also a good approach that the government could take today.

On that note, I would like to thank you very much.

[*English*]

Dwight Newman, Professor and Canada Research Chair, College of Law, University of Saskatchewan, as an individual: I am pleased to be here to assist the committee in whatever ways I can.

My name is Dwight Newman, and I'm a Professor of Law and Canada Research Chair in Indigenous Rights in Constitutional and International Law at the University of Saskatchewan. I'm not an expert on the international drug control conventions, but I think there's a lot that's possible to be said with some careful legal analysis.

I appreciate the close attention that this committee is paying to the important international law issues associated with Bill C-45. I actually find it surprising that a country like Canada, committed to respecting international law and itself deriving significant benefits from the multilateral system, would contemplate willfully breaching international law treaties in a manner larger than necessary or, indeed, at all. So I very much appreciate the attention that this committee is paying. It's a very important instance of the Senate exercising its functions of sober second thought on this legislation.

I will be speaking about Canada's international treaty commitments somewhat in general in terms of the violations there and some of the other options, and possibly some amendments to the legislation that might help to reduce some of the violation.

Before that I do that, though, I also want to reference the possibility of violations of Canada's policy commitments on the United Nations Declaration of the Rights of Indigenous Peoples.

J'aimerais soulever un dernier point, et c'est une note peut-être plus positive. Dans les options qui vous ont été présentées, on a mentionné brièvement la déclassification. Ce n'est pas un amendement du traité. On vient demander à un comité d'experts de l'Organisation mondiale de la Santé de retirer le cannabis et ses dérivés de la liste des produits qui sont contrôlés dans les traités. Je crois que c'est la meilleure option à suivre parce qu'un Comité spécial du Sénat sur les drogues illicites en 2002 a publié un rapport gigantesque. Le sénateur Nolin présidait le comité, peut-être que certains d'entre vous s'en souviendront. Le chapitre 19 de ce rapport traite de la même question que vous abordez aujourd'hui à propos des obligations internationales du Canada. Ce que le comité du Sénat avait recommandé à l'époque, c'est que la classification du cannabis était absolument arbitraire dans les traités, et qu'on devrait procéder par voie de reclassification ou de déclassification. Si le comité en 2002 affirmait que c'était une bonne voie à suivre pour le Canada, à mon avis, c'est aussi une bonne démarche que le gouvernement pourrait adopter aujourd'hui.

Sur ce, je vous remercie beaucoup.

[*Traduction*]

Dwight Newman, professeur et chaire de recherche du Canada, College of Law, Université de la Saskatchewan, à titre personnel : Je suis heureux d'être ici pour aider le comité de mon mieux.

Je m'appelle Dwight Newman, professeur de droit et titulaire de la chaire de recherche du Canada sur les droits des Autochtones dans le droit constitutionnel et international à l'Université de la Saskatchewan. Je ne suis pas un spécialiste des conventions internationales relatives au contrôle des drogues, mais je pense qu'il y a beaucoup de choses à dire avec une analyse juridique minutieuse.

Je suis ravi de l'attention particulière que votre comité accorde aux importantes questions de droit international entourant le projet de loi C-45. En fait, je trouve surprenant qu'un pays comme le Canada, déterminé à respecter le droit international et tirant lui-même des avantages importants du système multilatéral, envisage de contrevenir intentionnellement aux traités internationaux plus qu'il ne le faut, ou qu'il y songe même. Je suis donc très heureux du temps que votre comité est prêt à y consacrer. Il s'agit d'un très bon exemple où le Sénat exerce ses fonctions de second examen objectif du projet de loi.

Je parlerai de façon assez générale des engagements internationaux du Canada, des violations et des autres options, et peut-être aussi des modifications à la loi qui pourraient atténuer ces infractions.

Mais avant, je tiens aussi à mentionner qu'il est possible de violer les engagements politiques du pays à l'égard de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples

I want to do that briefly; I have a little more in my written submission on it.

This is contingent on a lot of different things. It would be inaccurate to say that UNDRIP in general has the status of customary international law. It's not a treaty. Parts of it may be customary international law and parts of it surely are, but Canada has made policy commitments with respect to UNDRIP, in the past year or two in particular, that have been put in very strong terms with respect to those commitments, and they may become statutory if Bill C-262 moves forward.

In the immediate term, even in terms of these policy commitments in relation to this document, Article 19 of the United Nations Declaration of the Rights of Indigenous Peoples says that there needs to be consultation and cooperation with Indigenous peoples in order to obtain their free, prior and informed consent with respect to legislative and administrative decisions that affect Indigenous peoples.

In terms of interpreting that article, any sensible interpretation would have to focus on legislative amendments that specially affect Indigenous peoples, because almost every legislative amendment would affect Indigenous peoples.The question here is, does this legislation especially affect Indigenous peoples?

I know the Aboriginal Peoples Committee is also looking at the legislation so they may have some comment on that. But from an international law perspective where, for example, there are dry communities, one could ask whether adopting this legislation has an effect upon them, or where there are Indigenous communities that wish to take up a business role in light of the legislation has there been consultation and cooperation to the necessary degree in respect of that. I would suggest that there hasn't been that type of consultation if Article 19 is triggered, given the government's decision on that.

I'll leave it at that because there is a lot of hard law to talk about in terms of not soft law but hard international law. The adoption of Bill C-45, as has been noted repeatedly now, will lead to Canada being in breach of three international treaties on international drug control issues.

It's important to say more than that and note that Canada will be in breach of dozens of specific treaty commitments involved in these treaties. It's not just that it's breaching the treaties in general, but there are a variety of similar commitments. I attempted to detail some of these included in my submission at Appendix 2 of the submission.

autochtones, ou DNUIDPA. Je serai bref; j'en parle un peu plus longuement dans mon mémoire écrit.

Bien des choses différentes entrent en ligne de compte. Il serait erroné de dire que la DNUIDPA relève généralement du droit international coutumier. Cette déclaration n'est pas un traité. Certaines dispositions appartiennent peut-être au droit international coutumier, et d'autres en font assurément partie. Quoi qu'il en soit, le Canada a pris des engagements politiques à l'égard de la DNUIDPA, en particulier au cours de la dernière année, voire des deux dernières années, qui ont été exprimés très fermement. Ces mesures pourraient devenir loi si le projet de loi C-262 va de l'avant.

Dans l'immédiat, même en ce qui a trait aux engagements politiques prévus dans le document, l'article 19 de la DNUIDPA prévoit qu'il faut se concerter et coopérer avec les peuples autochtones afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause en ce qui concerne les mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones.

Lorsque vient le temps d'interpréter l'article, il convient de miser sur les modifications législatives qui touchent expressément les peuples autochtones puisque presque toute modification législative peut avoir une incidence sur eux. La question est la suivante : la loi a-t-elle une incidence particulière sur les peuples autochtones?

Je sais que le Comité des peuples autochtones se penche lui aussi sur le projet de loi; ses membres auront peut-être des remarques à ce sujet. Cependant, du point de vue du droit international, là où il y a par exemple des collectivités sobres, on peut se demander si l'adoption de la loi aura un effet sur elles. Par ailleurs, si des communautés autochtones souhaitent assumer un rôle opérationnel dans le cadre de la législation, y a-t-il eu une concertation et une coopération suffisantes? Je dirais que de telles consultations n'ont pas été effectuées si l'article 19 est invoqué, compte tenu de la décision du gouvernement à cet égard.

Je n'en dirai pas plus puisqu'il y a beaucoup de dispositions contraignantes dont il faut parler; ce ne sont pas des dispositions non contraignantes, mais plutôt des lois internationales contraignantes. L'adoption du projet de loi C-45, comme il a été mentionné à plusieurs reprises, entraînera une violation, par le Canada, de trois traités internationaux sur les enjeux internationaux en matière de contrôle des stupéfiants.

Il est important d'aller plus loin en précisant que le Canada rompra des dizaines d'engagements précis issus de ces traités. Le projet de loi va à l'encontre non seulement des traités en général, mais aussi d'une variété d'engagements semblables. J'ai tenté d'en décrire certains à l'annexe 2 de mon mémoire.

It's important to think about the specific commitments because it's important to think about compliance with the treaties in general. That is, is it possible to comply better with the treaties even while breaching them as this legislation does? Specific amendments to the legislation could actually lessen the violations.

I have not enumerated all of these, but I'll give one brief example. The combinations of proposed sections 87 and 171 of Bill C-45 arguably could be amended to achieve better conformity to the treaty in respect of mutual legal assistance with other states when there might be instances where they continue to comply with the treaties that Canada is choosing to violate.

When they continue to comply, these provisions significantly reduce the mutual legal assistance simply to fit with Canada's statute. They could be amended in order to consider the statutory position of other states that are treaty compliant and thereby avoid some of the treaty violations that Canada will engage in.

I'll speak briefly now just to the other options in respect of the treaty violations generally. The evidence that we've just heard is fascinating in terms of the explanation that was received in terms of the so-called technical breach and the so-called balanced approach to treaty interpretation, which I never thought had a particularly strong basis. To hear that the internal memos within the government consideration of this say something contradictory to the public position that's been put forth is, quite frankly, shocking.

However, in general terms, it's not up to individual states to choose to follow some provisions of a treaty and not others. Canada would certainly object if its treaty partners did that in the context of their trade commitments to Canada, their own human rights commitments or anything else.

I'll briefly turn to these other issues. Canada has been warned on this treaty violation for a significant period of time. Published work by Dr. Steven Hoffman gave us warning in advance of the period that would apply to the timeline for a treaty withdrawal. So this isn't a new issue. Canada is in this awkward position today because there wasn't seriously enough contemplated by the government before.

I want to mention five options. I think they range between terrible and bad, but I'm going to say something on them briefly. Willfully violating the treaty without doing anything else would tend to undermine Canada's reputation for compliance with its international treaty commitments and would tend to weaken the multilateral system. It's important not to overstate the damage from one particular action, but if each treaty departure is trivialized, then we're down a dangerous path and Canada could well reap what it sows in other contexts.

Il est important de songer aux engagements précis, car il faut réfléchir au respect des traités en général. Autrement dit, est-il possible de mieux respecter les traités, même en les violant comme le fera cette loi? En fait, des modifications précises à la législation pourraient atténuer les violations.

Je n'ai pas énuméré tous les engagements, mais je vais vous donner un petit exemple. On peut soutenir que les articles proposés 87 et 171 du projet de loi C-45 pourraient être modifiés de façon à mieux respecter le traité sur le plan de l'entraide judiciaire avec d'autres États, si ces États continuent de se conformer aux traités que le Canada a décidé de violer.

Lorsque les États continuent à respecter le traité, ces dispositions réduisent considérablement l'entraide judiciaire nécessaire simplement pour se conformer à la loi canadienne. Les dispositions du projet de loi pourraient être modifiées pour tenir compte de la position législative des États qui sont conformes aux traités, ce qui éviterait au Canada de commettre certaines violations des traités.

Je vais maintenant parler brièvement des autres options qui se présentent, en ce qui a trait à la violation des traités en général. Ce que nous venons d'entendre est fascinant, pour ce qui est de l'explication sur la prétendue infraction mineure et sur l'interprétation dite équilibrée des traités, que je n'ai jamais trouvée particulièrement solide. Je trouve franchement choquant d'apprendre que les notes de service internes du gouvernement à ce sujet sont contraires à sa position publique.

Cependant, il n'incombe généralement pas aux États individuels de décider de respecter certaines dispositions d'un traité et d'en enfreindre d'autres. Le Canada s'opposerait certainement à ce que ses partenaires signataires se comportent ainsi dans leurs engagements commerciaux envers nous, dans leurs propres engagements en matière de droits de la personne ou dans quoi que ce soit d'autre.

Je vais brièvement aborder les autres enjeux. Le Canada a été averti de cette violation du traité il y a longtemps. Des travaux publiés par M. Steven Hoffman nous prévenaient de la période nécessaire pour se retirer d'un traité. Ce n'est donc pas nouveau, et le Canada se trouve dans cette position embarrassante aujourd'hui parce que le gouvernement n'y avait pas réfléchi assez sérieusement.

Je veux attirer votre attention sur cinq options. Je les trouve terribles, ou tout au plus mauvaises, mais je vais en parler rapidement. Violer délibérément le traité sans rien faire d'autre pourrait saper la réputation du Canada quant au respect de ses engagements internationaux issus de traités et même miner le système multilatéral. Il ne faut pas exagérer les dommages causés par une action en particulier, mais si chaque retrait de traité est banalisé, le Canada risque d'être entraîné dans un

Second, large-scale renegotiation would be a long-term project and in many ways not feasible.

Three, thinking of simply Canadian interests, I see outright treaty withdrawal as undesirable in light of the fact that it would remove Canada from the group of states entitled to cooperation and mutual legal assistance under these treaties not just in respect of cannabis but in respect of all the drugs they cover. In the absence of clear indications from law enforcement officials of being able to operate well on other drugs issues without the treaties, giving up the benefit of the treaties would be undesirable.

Fourth, the fact the treaties have components on mutual legal assistance complicates the purported solution that some have put forth of an *inter se* renegotiation between just some countries on some parts of the treaties. An example of that idea came in a communiqué from a Dutch think tank that some of us got overnight. That idea of *inter se* modification is recognized under Article 41 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, but it is not permitted where the modification would run counter to the object and purpose of the treaty or would undermine other parties under the treaty. In this case there would be problems on both issues. Because of the mutual legal assistance provisions, an *inter se* modification on a particular drug would undermine rights of other parties. I'll come to the object and purpose as I conclude.

Withdrawal along with rejoining subject to a reservation, which was mooted in some submissions where a reservation that would exclude commitments only on cannabis would keep Canada part of the system. I want to raise the risk that that would be invalid and face objections by other states. I think this relates to some of the testimony we just heard as well.

While Canada and the United States do have reservations to the 1971 psychotropic substances convention — and they have that in respect of peyote use by certain Indigenous communities — that's a minor reservation that pertains to certain smaller communities. A broad-based legalization of a widely used drug when the treaties seek uniform measures against that drug would arguably be inconsistent with the object and purpose of the treaties. We just heard other evidence that bears on that.

That said, although it would have no guaranteed success, attempting it might be more honourable and better in Canada's interests than simply violating the treaties, but it arguably would require a delay in Bill C-45's implementation. I think that might well be justifiable if Canada isn't going to become an international treaty violator more than necessary.

sillage dangereux et pourrait bien récolter ce qu'il sème dans d'autres contextes.

En deuxième lieu, la renégociation à grande échelle serait un projet à long terme, voire impossible, à bien des égards.

Troisièmement, si on songe uniquement aux intérêts canadiens, je considère que le retrait pur et simple d'un traité est peu souhaitable puisque cela exclurait le Canada du groupe d'États ayant droit à la coopération et à l'entraide judiciaire en vertu de ces traités, non seulement dans le cas du cannabis, mais aussi pour toutes les drogues visées. En l'absence d'indications claires des responsables de l'application des lois, qui diraient être en mesure d'agir adéquatement sans traités en présence d'autres enjeux relatifs aux stupéfiants, il n'est pas souhaitable de renoncer aux avantages de ces traités.

Quatrièmement, le fait que les traités comportent des éléments d'entraide judiciaire complique la prétendue solution que certains ont avancée d'une renégociation entre quelques pays seulement sur certaines parties des traités. Un exemple de cette idée se trouve dans le communiqué d'un groupe de réflexion néerlandais que certains d'entre nous avons reçu une nuit. Cette notion de modification *inter se* est reconnue à l'article 41 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Or, ce n'est pas autorisé lorsque la modification irait à l'encontre de l'objectif et du but du traité, ou porterait atteinte à d'autres signataires. Dans notre cas, ces deux conditions posent problème. En raison des dispositions relatives à l'entraide judiciaire, une modification *inter se* sur un stupéfiant donné porterait atteinte aux droits des autres signataires. J'aborderai l'objectif et le but en guise de conclusion.

Le retrait du traité, suivi d'un retour accompagné d'une réserve, ce qui a été évoqué dans certains mémoires, et où la réserve exclurait les engagements sur le cannabis seulement, permettrait au Canada de demeurer dans le système. Je tiens toutefois à préciser que cette solution risque d'être irrecevable et contestée par d'autres États. Je pense que c'est aussi lié à certains des témoignages que nous venons d'entendre.

Bien que le Canada et les États-Unis bénéficient de réserves dans la Convention de 1971 sur les substances psychotropes — c'est le cas de l'utilisation du mescal par certaines communautés autochtones —, il s'agit d'une réserve mineure qui touche de petites collectivités ciblées. La légalisation à grande échelle d'une drogue très répandue alors que les traités visent justement à imposer des mesures uniformes contre cette drogue serait sans doute incompatible avec l'objectif et le but des traités. Nous venons d'entendre d'autres témoignages en ce sens.

Cela dit, même si rien n'est garanti, tenter d'obtenir une réserve serait peut-être plus honorable et dans l'intérêt supérieur du Canada que de simplement violer les traités. En revanche, il faudrait sans doute repousser la mise en œuvre du projet de loi C-45. Je pense que cela pourrait être raisonnable si le Canada

I think a combination of amendments and the choice of a bad rather than a terrible path might become a set of options to consider.

I will stop there. I'm happy to discuss matters further in questions.

The Chair: Thank you, professor. Now we'll turn to Kathy Vandergrift.

Kathy Vandergrift, Chair, Canadian Coalition for the Rights of Children: Honourable senators, the Canadian Coalition for the Rights of Children is a national umbrella group of organizations and individuals that work on children's rights in Canada and globally.

The Convention on the Rights of the Child could be a useful tool to achieve the goal of reducing the harms associated with marijuana use by young people. The convention treats young people as persons with rights rather than objects of care. That makes a big difference in how we approach public policy that affects them.

The convention provides a comprehensive and an integrated framework for public policy. It looks at all aspects of child development, not just cognitive brain development.

The convention is valuable, particularly for the transition from childhood to adulthood, which is the stage of life that this legislation addresses. It has a strong focus on social support for that transition, more than other human rights agreements. That seems to be a missing piece in some of the current debate in Canada. Regulations and education are not adequate without it.

So what's the problem in Canada? Canada ratified the convention more than 25 years ago, but it remains an aspiration. It's a nice dream for children of the world. Implementation in Canada is very weak. We don't implement the convention broadly.

Let's look at some provisions of the convention.

More than 12 articles in the convention relate to Bill C-45. Time only allows me to speak to a few. I've listed all of them in the document I'm leaving with you.

First, Article 3: best interests of the child and children should be the primary consideration. The convention and superior courts in Canada recognize the best interest principle as a matter of fundamental law. It requires considering impacts for children separately from adults and giving them a high priority, which

ne souhaite pas enfreindre les traités internationaux plus qu'il ne le faut.

Je pense qu'il serait bon d'envisager à la fois de modifier le projet de loi et d'opter pour des solutions mauvaises plutôt que terribles.

Je vais m'arrêter ici. Je serai heureux d'approfondir ces éléments en réponse aux questions.

La présidente : Merci, monsieur. Nous allons maintenant écouter Kathy Vandergrift.

Kathy Vandergrift, présidente, Coalition canadienne pour les droits des enfants : Mesdames et messieurs les sénateurs, la Coalition canadienne pour les droits des enfants est un regroupement national d'organisations et de personnes qui travaillent à la défense des droits des enfants au Canada et dans le monde.

La Convention relative aux droits de l'enfant pourrait être utile afin de réduire les méfaits associés à la consommation de marijuana chez les jeunes. La convention considère les jeunes comme des personnes ayant des droits, plutôt que comme des bénéficiaires de soins. Voilà qui change énormément notre stratégie de politiques publiques à leur égard.

La convention offre un cadre complet et intégré de politiques publiques. Elle aborde tous les volets du développement de l'enfant, et pas seulement le développement cognitif du cerveau.

La convention est utile, en particulier pour le passage de l'enfance à l'âge adulte, qui est l'étape de vie ciblée par le projet de loi. Elle met fortement l'accent sur le soutien social au moment de cette transition, plus encore que d'autres accords concernant les droits de la personne. Cela semble être la pièce manquante des débats actuels au Canada. Sans ce soutien, la réglementation et la sensibilisation ne suffisent pas.

Quel est donc le problème du Canada? Notre pays a ratifié la convention il y a plus de 25 ans, mais celle-ci demeure un souhait. C'est un beau rêve pour les enfants du monde. Sa mise en œuvre au Canada est plutôt timide. Nous n'appliquons pas la convention au sens large.

Regardons quelques dispositions de la convention.

Plus de 12 articles de la convention sont connexes au projet de loi C-45. Je n'aurai toutefois le temps de parler que de certains d'entre eux. Je les ai tous énumérés dans le document que je vous laisse.

Il y a tout d'abord l'article 3 : l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. La convention et les cours supérieures du Canada reconnaissent le principe de l'intérêt supérieur comme étant une loi fondamentale. Il faut tenir compte des répercussions sur les enfants indépendamment des adultes, et leur accorder une priorité élevée, comme il est

Bill C-45 says in the preamble. The question is how to determine the best interest of children.

Five years ago, the Committee on the Rights of the Child recommended that Canada incorporate the principle into Canadian law and provide guidelines on how it will be determined. That has not happened. The coalition recommends the use of child rights impact assessments as a tool because it carefully examines all rights, all impacts of proposed legislation. Early in the process of this legislation, we called for such an assessment. It has not been done.

At this point, we suggest to you that, whatever law is passed, there is a need for a youth implementation strategy and that strategy should be based on a full assessment, using the convention as a framework. The rest of my presentation will show why.

Second, respect for the evolving capacities of the child: that's in several articles. The convention moves from protection for the very young to self-determination. It's not the case that all children under 18 are childish and all persons over 18 are automatically adult in their behaviours. Development is a gradual process. The convention focuses on equipping and supporting young people in their decision-making capacities. That's an important element for an effective strategy on marijuana use. It raises questions about arbitrary ages.

Third, Article 24: right to a healthy context. Every child has a right to "the highest obtainable standard of health." The convention has a strong focus on the determinants of health, on health information to equip young people, and on preventive health care and guidance for parents. So the broad view of health in the convention is relevant for an effective youth strategy. A variety of tools can be used to realize the right to health.

Fourth, Articles 6 and 27: adequate support for maximum development of full potential. The convention is not about minimum standards for children, and development includes culture, identity, social and emotional development, spiritual development, play — a full range, well beyond just cognitive brain development. Parents have primary responsibility, but states have a duty to support parents.

I'll highlight two aspects of particular relevance. First, shorter-term restrictions are legitimate to protect full development, but they need to be justified. Second, when we look at the evidence about young people at risk of addictions or convicted on drug charges, a high percentage did not have their Article 27 rights

mentionné dans le préambule du projet de loi C-45. La question est de savoir comment déterminer l'intérêt supérieur des enfants.

Il y a cinq ans, le Comité des droits de l'enfant a recommandé que le pays intègre ce principe au droit canadien et fournisse des lignes directrices sur la façon de le déterminer. Cela n'a pas été fait. La coalition recommande d'utiliser des évaluations de l'impact sur les droits des enfants, puisqu'elles examinent attentivement tous les droits et toutes les répercussions de la législation proposée. Au début du processus législatif, nous avions demandé une telle évaluation, ce qui n'a pas été fait.

À ce stade-ci, nous sommes d'avis, peu importe la loi qui sera adoptée, qu'il est nécessaire de mettre en œuvre une stratégie pour les jeunes et que cette stratégie doit être fondée sur une évaluation complète, dont le cadre doit être la convention. Je vais vous exposer les raisons durant le reste de mon exposé.

Deuxièmement, il y a le respect du développement des capacités de l'enfant. Cela se retrouve dans plusieurs articles. Dans la convention, on va de la protection des très jeunes enfants jusqu'à l'autodétermination. Ce ne sont pas tous les jeunes de moins de 18 ans qui ont un comportement immature et ce ne sont pas toutes les personnes de plus de 18 ans qui se comportent comme des adultes. Le développement est un processus graduel. La convention vise à outiller les jeunes et à les appuyer dans le développement de leur capacité à prendre des décisions. Il s'agit là d'un élément important d'une stratégie efficace sur l'utilisation de la marijuana. Cela soulève des questions à propos de l'âge fixé arbitrairement.

Troisièmement, il y a l'article 24, qui porte sur le droit de vivre dans un milieu sain. Tous les enfants ont le droit de jouir « du meilleur état de santé possible ». La convention met l'accent sur les déterminants de la santé, sur l'information en matière de santé pour outiller les jeunes et sur les soins de santé préventifs et les conseils pour les parents. Cette large perspective sur la santé dans la convention est pertinente pour l'élaboration d'une stratégie efficace pour la jeunesse. Divers outils peuvent être utilisés pour faire respecter le droit à la santé.

Quatrièmement, il y a les articles 6 et 27, qui portent sur le soutien adéquat pour le développement maximal du plein potentiel de l'enfant. La convention ne vise pas des normes minimales pour les enfants, et le développement inclut la culture, l'identité, le développement social et moral, le développement spirituel et les jeux de différents types, qui vont plus loin que le seul développement cognitif. Ce sont les parents qui ont la principale responsabilité, mais les États ont le devoir d'appuyer les parents.

Je vais souligner deux aspects qui sont particulièrement pertinents. Premièrement, des restrictions à court terme sont légitimes afin de favoriser le développement complet, mais elles doivent être justifiées. Deuxièmement, lorsque nous examinons les chiffres à propos des jeunes qui sont susceptibles de développer des dépendances ou qui ont été reconnus coupables

realized. So, if we are serious about preventing addictive use of marijuana, we need to do more about Article 27 rights.

Fifth, Article 2: freedom from discrimination. Non-discrimination is a strong link to the Charter of Rights. Discriminatory practices must be justified on the same basis as Charter rights, including age discrimination. This raises questions about some of the enforcement provisions in Bill C-45.

A 17-year-old, for example, with over 5 grams of marijuana is subject to criminal sanctions. A 19-year-old may have 30 grams before being criminalized. Young persons face greater criminal sanctions. This is discriminatory on its face. It would require careful justification.

Now moving to the practical side, when I project application of the proposed rules to a party where there are 17-year-olds and 19-year-olds sharing marijuana and the police walk in, I predict a high probability of legal challenges on the grounds of age discrimination.

Sixth, Article 33: protection from illicit drugs. This convention makes specific reference to drug use in Article 33:

> States . . . shall take all appropriate measures . . . to protect children from the illicit use of narcotic drugs and psychotropic substances as defined in the relevant international treaties, and to prevent the use of children in the illicit production and trafficking of such substances.

I would like to draw your attention to two points. First, states can use all appropriate measures. That allows a range of approaches. Second, the focus is on keeping young people out of illegal drug circles and trafficking. Statistics in Canada show that prohibition has not been effective in doing that. Globally, there is substantive research to show that children are more victims of the so-called war on drugs than beneficiaries. I don't have time to go into that research today.

d'infractions liées à la drogue, on constate que, pour un grand nombre d'entre eux, les droits de l'article 27 n'ont pas été respectés. Si nous voulons sincèrement prévenir la dépendance à la marijuana, nous devons faire davantage pour que les droits de l'article 27 soient respectés.

Cinquièmement, il y a l'article 2, qui porte sur la protection contre la discrimination. La non-discrimination est étroitement liée à la Charte des droits et libertés. Les pratiques discriminatoires doivent être justifiées, comme c'est le cas en ce qui concerne les droits garantis par la Charte, notamment la discrimination fondée sur l'âge. Cela soulève des questions à propos de certaines dispositions d'application du projet de loi C-45.

Un jeune de 17 ans, par exemple, qui a en sa possession plus de 5 grammes de marijuana s'expose à des sanctions pénales. Avant d'être criminalisé, un jeune de 19 ans peut avoir en sa possession jusqu'à 30 grammes. Les jeunes s'exposent à des sanctions criminelles plus sévères. C'est discriminatoire à première vue. Il faudrait une sérieuse justification.

Dans la pratique, lorsque je songe à l'application des règles proposées dans le cadre d'une fête réunissant des jeunes de 17 et 19 ans qui fument ensemble des joints de marijuana, je pense que, s'il y a une intervention policière, il est fort possible qu'il y ait des contestations judiciaires pour des raisons de discrimination fondée sur l'âge.

Sixièmement, il y a l'article 33, qui porte sur la protection contre l'usage illicite de stupéfiants. La convention fait précisément référence à l'usage de drogues à l'article 33, qui se lit comme suit :

> Les États parties prennent toutes les mesures appropriées [...] pour protéger les enfants contre l'usage illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes, et pour empêcher que des enfants ne soient utilisés pour la production et le trafic illicites de ces substances.

J'aimerais attirer votre attention sur deux points. Premièrement, les États peuvent prendre toutes les mesures appropriées. Cela signifie qu'ils peuvent adopter toute une gamme d'approches. Deuxièmement, on insiste sur le fait d'empêcher les jeunes de consommer des drogues illicites et d'éviter qu'ils soient impliqués dans le trafic de drogues. Les statistiques au Canada montrent que l'interdiction n'a pas permis d'atteindre ces objectifs. De façon générale, de nombreuses recherches révèlent qu'au lieu de bénéficier de la prétendue guerre contre la drogue, les enfants en sont davantage des victimes. Je n'ai pas le temps aujourd'hui de m'étendre sur ces recherches.

In that context, we look to the general comments for guidance. In the General Comment on the Rights of Adolescents, the Committee on the Rights of the Child provided additional guidance for states. It calls for three elements.

First, states should "put in place prevention, harm reduction and dependence treatment services, without discrimination, and with sufficient budgetary allocation . . ." Second, alternatives to punitive or repressive drug-control policies for adolescents are welcome. Third, adolescents should be provided with accurate and objective information based on scientific evidence aimed at preventing and minimizing harm from substance use.

The seventh point: A youth strategy based on this advice would be more comprehensive than current plans. Experience shows that access to support services is critical for young people at risk of harmful use, in addition to education. That needs more attention to achieve the stated goals of Bill C-45.

Youth in the criminal justice system, Articles 37, 39 and 40. Detention should be the last resort, and for the shortest time possible. The focus is on the three R's: rehabilitation, recovery, reintegration. This is one place where the convention recommends that states use a minimum age, preferably age 18. However, in Canada, provinces have a variety of ages, some as low as 14.

Drug use is one of the major factors for involvement of youth in our criminal justice system. International research shows that criminalization or legalization is not the most critical factor when it comes to use by young people. However, involvement in the criminal justice system definitely has negative impacts for the health and development of young people, and a disproportionate negative impact for youth who are overrepresented, such as Indigenous and racialized young people.

Bill C-45 does not end the criminalization of young people, depending on what some provinces do. In that regard, it seems less than consistent with the convention. A rights-based strategy would pay more attention to the harm done to young people from involvement in the criminal justice system and put more resources into alternative public health strategies for young people at risk or involved in harmful drug use.

Dans ce contexte, nous consultons les observations générales pour nous guider. Dans l'observation générale sur les droits des adolescents, le Comité des droits de l'enfant fournit des conseils supplémentaires aux États. Ce document comporte trois points.

Premièrement, il précise que les États parties devraient mettre en place des programmes de prévention et de réduction des méfaits, ainsi que des services de traitement des dépendances, fournis sans discrimination et dotés d'un financement suffisant. Deuxièmement, des solutions de rechange aux politiques punitives ou répressives en matière de contrôle des stupéfiants à l'intention des adolescents sont les bienvenues. Troisièmement, les États devraient fournir aux adolescents des renseignements exacts et objectifs fondés sur des preuves scientifiques qui visent à prévenir l'usage de stupéfiants et à en minimiser les effets négatifs.

Mon septième point est le suivant : une stratégie pour les jeunes fondée sur ces éléments serait plus complète que ce qui est prévu actuellement. L'expérience nous a enseigné que l'accès à des services de soutien est essentiel pour les jeunes susceptibles de faire un usage nocif de stupéfiants, tout comme la sensibilisation. Il faudrait se concentrer davantage là-dessus en vue d'atteindre les objectifs déclarés du projet de loi C-45.

Je vais maintenant aborder la question des jeunes et du système de justice pénale. Je vais parler des articles 37, 39 et 40. La détention devrait être une solution de dernier recours et elle devrait être de la durée la plus courte possible. Il faut se concentrer sur les trois R, à savoir la réadaptation, le rétablissement et la réinsertion. C'est dans ces articles que la convention recommande aux États de fixer un âge minimum, préférablement l'âge de 18 ans. Cependant, au Canada, les provinces ont fixé différents âges, et cet âge est parfois aussi bas que 14 ans.

L'usage de stupéfiants est l'un des principaux facteurs qui amènent les jeunes à avoir des démêlés avec le système de justice pénale. Des recherches à l'échelle internationale ont démontré que la criminalisation ou la légalisation n'est pas le facteur qui joue le plus grand rôle dans la décision des jeunes de faire usage de stupéfiants. Toutefois, avoir des démêlés avec le système de justice pénale a définitivement des répercussions négatives sur la santé et le développement des jeunes et un effet négatif disproportionné pour les jeunes qui y sont surreprésentés, comme les Autochtones et les jeunes racialisés.

Selon ce que fera chaque province, le projet de loi C-45 ne mettra pas nécessairement fin à la criminalisation des jeunes. À cet égard, cette mesure législative ne concorde pas avec la convention. Une stratégie fondée sur les droits serait davantage axée sur les effets négatifs d'avoir des démêlés avec le système de justice pénale et ferait en sorte que davantage de ressources soient consacrées à des stratégies de santé publique à l'intention des jeunes qui font un usage néfaste de stupéfiants ou qui sont susceptibles de faire un tel usage.

Finally, a comment on rights-based tools. A strategy that would be based on the convention would use some other tools to measure progress, such as targets for measurable outcomes, monitoring progress, reporting and engagement of young people, and including their perspectives. It would be a mix of law, education and support services for young people and support for other actors such as parents.

A convention-based youth strategy could make federalism work better for young people.

I'm happy to go into more details on these. I'm happy to also speak to other provisions of the convention that I could not describe, for time reasons.

The Chair: Thank you to all three of you. You have given us quite a bit of information and I have a long list of questioners. I will start with Senator Massicotte.

Senator Massicotte: Thank you to all three of you for being with this morning. Obviously this is an important subject, not only for us but for all Canadians. Let me start by making a comment to Mr. Gélinas-Faucher.

[*Translation*]

In your presentation, you made it clear that it is not a formality that is being proposed. I accept that, and I fully agree. It is a serious argument, and it is something we have to do consciously, because it affects our international relations. Suppose you were in the shoes of the Prime Minister of Canada and had the mandate to legislate on this aspect, as proposed. There is a social issue of great importance, according to many people, and we must reach the desired point. But we are going against international treaties. What would you propose? Should the bill be dropped because it contravenes the treaties? At that point, we lose some of our sovereignty. Or would you agree to move forward, while managing it as best as possible? Mr. Newman made it clear that there was no easy or nice solution. Perhaps it is necessary to choose the lesser evil. What would you do in that situation? The mandate is to get there. What is the best solution?

Mr. Gélinas-Faucher: I will answer two ways. The first way allows me to make a comment that may seem obvious. I was talking to you about the memos I received. There is one thing that needs to be mentioned, and it was in the Throne Speech and in the election campaign. As soon as the government came to power, a memo was sent to the Department of Foreign Affairs to warn it that there would be a violation of our international obligations, by proposing options. That is when provisions should have been made, not now, while the bill before the Senate.

Je vais terminer avec un commentaire sur les outils fondés sur les droits. Une stratégie qui serait fondée sur la convention aurait recours à d'autres outils pour évaluer les progrès, notamment des cibles pour les résultats mesurables, un suivi des progrès, des rapports et la participation des jeunes, pour connaître entre autres leurs points de vue. Il s'agirait d'une combinaison de lois, de programmes de sensibilisation et de services de soutien pour les jeunes ainsi que pour d'autres intervenants, comme les parents.

Une stratégie pour les jeunes fondée sur la convention ferait en sorte que le fédéralisme fonctionnerait mieux pour les jeunes.

Je serai ravie de donner davantage de détails et de parler d'autres articles de la convention que je n'ai pas pu expliquer par manque de temps.

La présidente : Je vous remercie tous les trois. Vous nous avez donné passablement d'information, et j'ai beaucoup d'intervenants sur ma liste. Je vais d'abord donner la parole au sénateur Massicotte.

Le sénateur Massicotte : Je vous remercie, tous les trois, d'être présents ce matin. Bien entendu, il s'agit d'un sujet important, non seulement pour nous, mais aussi pour l'ensemble des Canadiens. Je vais d'abord formuler un commentaire à l'intention de M. Gélinas-Faucher.

[*Français*]

Dans votre présentation, vous avez dit clairement que ce n'est pas une formalité qui est proposée. J'accepte cela et je suis entièrement d'accord. C'est un argument sérieux, c'est quelque chose qu'on doit faire consciemment, étant donné que cela touche nos relations internationales. Disons que vous vous mettiez à la place du premier ministre du Canada et que vous aviez le mandat de légiférer sur cet aspect, comme il est proposé. Il y a un enjeu social de grande importance, selon beaucoup de gens, et on doit arriver au point désiré. Mais on va à l'encontre des traités internationaux. Que proposez-vous? Faut-il laisser tomber le projet de loi parce qu'il contrevient aux traités? À ce moment-là, on perd un peu de notre souveraineté. Ou bien, acceptez-vous qu'on aille de l'avant, tout en le gérant le mieux possible? M. Newman a dit clairement qu'il n'y avait pas de solution facile ni de belle solution. Peut-être faut-il choisir le moindre mal. Que faites-vous dans cette situation? Le mandat est d'y arriver. Quelle est la meilleure solution?

M. Gélinas-Faucher : Je répondrai de deux façons. La première façon me permet de faire un commentaire qui peut paraître évident. Je vous parlais des notes de service que j'ai reçues. Il y a une chose qu'il faut mentionner, et c'était dans le discours du Trône et dans la campagne électorale. Dès que le gouvernement est arrivé au pouvoir, une note de service a été adressée au ministère des Affaires étrangères pour le prévenir qu'il y aurait violation de nos obligations internationales, en lui proposant des options. C'est à ce moment-là qu'il aurait fallu

Senator Massicotte: You are saying that we should back off and drop it. Perfection does not exist.

Mr. Gélinas-Faucher: I agree with you. I think the best solution would be for the government to move forward with the bill, since that is its mandate. At the same time, I think the best option is to make a request to the United Nations Secretary General who, in turn, will send it to the World Health Organization, to study the status of cannabis in the conventions in order to potentially declassify it, or even reclassify it. I think the least bad option would be to go ahead, even if the treaties are contravened, but at least have an approach in parallel that aims to ensure that this convention lasts the shortest time possible. In my opinion, the best option is to request declassification. It was the option favoured by the Senate committee.

Senator Massicotte: Does it require two-thirds of the votes for approval?

Mr. Gélinas-Faucher: No, and it is important to mention it. Declassification is different from negotiating a treaty. A committee of experts at the World Health Organization can classify new substances. It can also remove drugs from the table. The committee will do a study and base its decision on scientific evidence and on the potential dangerousness of the products. It then makes a recommendation to the Commission on Narcotic Drugs, which must approve by a simple majority whether or not the recommendation is accepted.

Senator Massicotte: You also referred to the example of Bolivia. It withdrew from the treaties and returned right away with a reservation, but it was based on a religious customs argument. Experts tell us that this option to withdraw and rejoin the treaty immediately, but with a reservation, applies only in similar cases. It would not apply in our case, where it is more of a social choice. What is your opinion about that?

Mr. Gélinas-Faucher: My colleague was talking about it when he said that it could be against the object and purpose of the treaty. I think it is debatable. I would not be willing to say that it would be totally illegal under the conventions. I think it was Professor Beauchesne who pointed out that Bolivia was advancing the religious argument. I think that the conventions provided that the states, when they joined a convention, could make a reservation to exclude cannabis for a period of 25 years. If a reservation is issued, even if that period has passed, does that go against the object and purpose of the treaty, insofar as the treaty itself provides that there may be exemptions for cannabis?

prendre des dispositions, et non pas maintenant, alors que le projet de loi est à l'étude au Sénat.

Le sénateur Massicotte : Vous dites qu'on devrait reculer et laisser tomber l'affaire. La perfection n'est pas de ce monde.

M. Gélinas-Faucher : Je suis d'accord avec vous. Je pense que la meilleure solution serait que le gouvernement aille de l'avant avec le projet de loi, puisque c'est son mandat. En parallèle, la meilleure option, selon moi, c'est qu'il fasse une demande au Secrétaire général des Nations Unies, qui, à son tour, l'enverra à l'Organisation mondiale de la Santé, pour étudier le statut du cannabis dans les conventions afin de le déclassifier potentiellement, voire le reclassifier. Selon moi, l'option la moins mauvaise serait d'aller de l'avant, même si on contrevient aux traités, mais en ayant au moins une approche en parallèle qui vise à ce que cette contravention dure le moins longtemps possible. Selon moi, la meilleure option est de requérir la déclassification. C'était l'option qui était privilégiée par le comité du Sénat.

Le sénateur Massicotte : Cela nécessite-t-il le deux tiers des votes pour l'approbation?

M. Gélinas-Faucher : Non, et c'est important de le mentionner. La déclassification est différente de la renégociation d'un traité. Un comité d'experts, à l'Organisation mondiale de la Santé, peut classifier de nouvelles substances. Il peut aussi retirer des drogues du tableau. Le comité mènera une étude et basera sa décision sur la preuve scientifique et également sur la dangerosité potentielle des produits. Il fait ensuite une recommandation à la Commission des stupéfiants qui, elle, doit approuver à une majorité simple si, oui ou non, on accepte la recommandation.

Le sénateur Massicotte : Vous faites aussi référence à l'exemple de la Bolivie. Elle s'est retirée des traités et est revenue tout de suite avec une réserve, mais c'était fondé sur un argument de coutumes religieuses. Des experts nous disent que cette option, permettant de se retirer et de réintégrer immédiatement le traité, mais avec une réserve, ne s'applique que dans des cas similaires. Cela ne s'appliquerait pas dans notre cas, où il s'agit plutôt d'un choix social. Quelle est votre opinion à cet égard?

M. Gélinas-Faucher : Mon collègue en parlait quand il disait que ça pouvait être contre le but et l'objet du traité. Pour ma part, je pense que c'est discutable. Je ne serais pas prêt à dire que ce serait totalement illégal en vertu des conventions. Je crois que c'était la professeure Beauchesne qui faisait observer que la Bolivie avançait l'argument religieux. Je pense que les conventions prévoyaient que les États, lorsqu'ils se joignaient à une convention, pouvaient émettre une réserve afin d'exclure le cannabis pour une période de 25 ans. Si on émet une réserve, même si on a dépassé cette période, est-ce que ça va à l'encontre de l'objet et du but du traité, dans la mesure où le traité lui-même prévoit qu'il peut y avoir des exemptions concernant le

Again, maybe it was for social or religious reasons, and so on. But, I think it would be open to debate.

[*English*]

Senator Massicotte: Mr. Newman, if I can ask you a question: Yesterday, we had witnesses. I don't know if you saw the testimony. Everybody seems to agree that, if the cause is so significant — and obviously this government believes it is — we have to pursue the legislation. Yes, it's unfortunate that we didn't plan it ahead. Yes, we don't have the agreement of other countries, but we have to do the best we can with the arguments.

But one argument they suggested yesterday that we should use is our Charter. In other words, using the Charter to say, "We have an obligation to satisfy the Charter obligations, and part of this obligation is pursuing this legislation we're doing."

Do you buy that? It's certainly a good PR exercise to say we're certainly offending the treaty, which is an important issue. Let's not minimize it, but the best solution is maybe to use the Charter or other arguments to at least put us, image-wise, in the right, that the cause is socially responsible and respectful of our international obligations. What are your thoughts on that?

Mr. Newman: I'm not sure I'm well placed to comment on the best public relations strategy, but, in terms of the legal aspect of that, I would simply say that, first of all, I'm not sure that the Charter obligates us to legalize cannabis generally. If it did, there could be a case to that effect. In fact, there has been a case on the issue and it didn't go that way. But, apart from that, invoking the Charter as a reason for violating international law doesn't have any international law relevance.

There are certain specific parts of the convention that are subject to the constitutional commitments within states. So certain of the rules around evidence and criminal proceedings under the 1988 convention can be modified, subject to the constitutional rules within particular states, for example, but constitutional provisions don't provide a general defence against treaty violations.

[*Translation*]

Senator Massicotte: Mr. Gélinas-Faucher, a few years ago, we had a similar problem with the northern Arctic passage, from the perspective of our treaties. Still, we were able to make the international community aware of our position regarding the passage of boats in the Arctic. Ultimately, many of our international colleagues raised objections. They were against

cannabis? Encore une fois, c'était peut-être pour des causes sociales ou religieuses, et cetera. Cependant, selon moi, ce serait ouvert au débat.

[*Traduction*]

Le sénateur Massicotte : Monsieur Newman, j'ai une question à vous poser. Hier, nous avons entendu des témoins. Je ne sais pas si vous avez écouté leur témoignage. Tout le monde semble convenir que, puisqu'il s'agit d'un enjeu très important — et le gouvernement croit de toute évidence que c'est le cas — nous devons aller de l'avant avec cette mesure législative. Il est vrai qu'il est malheureux que nous n'ayons pas pris le temps de planifier et il est vrai que nous n'avons pas l'accord d'autres pays, mais nous devons faire du mieux que nous le pouvons avec les arguments qui ont été invoqués.

Ce qu'ils ont proposé comme argument hier, notamment, c'est la Charte. En d'autres mots, utiliser la Charte pour dire : « Nous sommes tenus de respecter nos obligations en vertu de la Charte, ce qui implique d'aller de l'avant avec cette mesure législative. »

Êtes-vous d'accord? C'est certainement un bon exercice de relation publique parce que nous ne respectons pas le traité, ce qui est un élément important. Il ne faut pas le minimiser, mais la meilleure solution est peut-être d'invoquer la Charte ou d'autres arguments pour, à tout le moins, projeter l'image que nous allons dans la bonne direction, que nous agissons de façon responsable socialement et que nous respectons nos obligations internationales. Qu'en pensez-vous?

M. Newman : Je ne suis pas certain d'être bien placé pour faire des commentaires quant à la meilleure stratégie de relation publique, mais, sur le plan juridique, je dirais simplement que, premièrement, je ne suis pas convaincu que la Charte nous oblige à légaliser le cannabis. Si c'était le cas, on pourrait le faire valoir. En fait, cet argument a été invoqué, mais n'a pas été retenu. Quoi qu'il en soit, invoquer la Charte pour justifier le non-respect du droit international ne tient pas la route.

Certaines parties précises de la convention sont assujetties aux engagements constitutionnels pris au sein des États. Certaines des règles relatives à la preuve et aux poursuites criminelles en vertu de la convention de 1988 peuvent être modifiées, sous réserve des règles constitutionnelles des États, par exemple, mais des dispositions constitutionnelles ne peuvent pas constituer un motif de défense générale contre des violations d'un traité.

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : Monsieur Gélinas-Faucher, il y a quelques années, nous avons eu un problème similaire avec le passage dans le Nord, dans l'Arctique, du point de vue de nos traités. Nous avons pu néanmoins faire connaître à la communauté internationale notre position concernant le passage de bateaux dans l'Arctique.En fin de compte, bon nombre de nos collègues internationaux ont formulé des objections. Ils étaient

Canada's position. Finally, we reached a consensus that it was acceptable. Why not take the same approach with marijuana?

Mr. Gélinas-Faucher: The consensus was formed following the adoption of the United Nations Convention on the Law of the Sea. I think there may be a difference. For the INCB, this is the very heart of the conventions. It is not like an ancillary provision that could be changed, it is the heart itself. According to section 15, control is restricted except for medical and scientific purposes. It is the cornerstone. If we say that this can change, it means that treaties can be renegotiated. It is possible, but it is more difficult to see in the context of drugs than in the context of the sea. Several states still apply the death penalty, which is not necessarily positive, but it shows that they are not necessarily ready to move forward. So, I think the contexts are different from this perspective.

[*English*]

Senator Oh: Thank you, witnesses. Canada is a signatory of the UN Convention on the Rights of the Child. Will Canada's obligation to protect children from harmful substances under this convention be impacted by Bill C-45? For example, should cultivation, smoking and use of cannabis or cannabis-related products be prohibited in places, including residences where children may reside or be around?

Ms. Vandergrift: Thank you for that question. Yes. That question is one of the reasons why we wanted to see a child-rights impact assessment to look at all aspects. Certainly, Article 24 speaks to the right to a healthy environment. That includes freedom from smoke. We addressed that in terms of the anti-smoking legislation. So I think we do need to look carefully at children's right to grow up in healthy spaces, and what the implications are when it comes to the use of cannabis.That is one area that needs further attention in the implementation of any strategy.

But I layer over that the following: We know, in reality — and that's the importance of listening to young people — that the current legislation has not necessarily kept children away from drug use either. When you talk with young people, some of them will talk about their parents' drug use affecting them. We need to deal with those realities, whether under the current law or under a new law. That's why we would like to see a clearer youth implementation strategy.

In relation to the previous interventions as well, it depends on which international law you give priority to.

contre la position du Canada. Finalement, on est arrivé à un consensus selon lequel elle était acceptable. Pourquoi ne pas avoir adopté la même approche avec la marijuana?

M. Gélinas-Faucher : Le consensus s'est formé à la suite de l'adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Je pense qu'il y a peut-être une différence. Pour l'Organe de contrôle, c'est le cœur même des conventions. Ce n'est pas comme une disposition accessoire qui pourrait être modifiée, c'est le cœur même. Selon l'article 15, on limite le contrôle sauf à des fins médicales et scientifiques. C'est la pierre angulaire. Si on dit que cela peut évoluer, c'est dire que les traités peuvent être renégociés. C'est possible, mais c'est plus difficile à voir dans le contexte des drogues que dans celui de la mer. Plusieurs États appliquent encore la peine de mort, ce qui n'est pas nécessairement positif, mais ça démontre qu'ils ne sont pas nécessairement prêts à aller de l'avant. Alors, je pense que les contextes sont différents à ce point de vue.

[*Traduction*]

Le sénateur Oh : Je remercie les témoins. Le Canada est signataire de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies. Est-ce que le projet de loi C-45 aura des répercussions sur l'obligation du Canada de protéger les enfants contre des substances néfastes en vertu de la convention? Par exemple, est-ce que la culture et la consommation de cannabis ou de produits dérivés du cannabis devraient être interdites dans certains lieux, notamment des résidences où des enfants peuvent habiter ou peuvent se trouver à proximité?

Mme Vandergrift : Je vous remercie pour cette question. Oui. C'est pour cette raison notamment que nous voulons une évaluation des répercussions sur les droits de l'enfant, c'est-à-dire pour examiner tous ces aspects. L'article 24 porte sur le droit de vivre dans un milieu sain. Cela inclut un milieu sans fumée. C'était l'objectif des lois visant à lutter contre le tabagisme. Je pense que nous devons examiner de près le droit des enfants de grandir dans des milieux sains et nous pencher sur les répercussions de l'usage du cannabis. Ce sont des éléments que nous devons examiner davantage lorsque nous mettons en œuvre n'importe quelle stratégie.

J'ajouterais que nous savons qu'en réalité — et c'est pourquoi il est important d'écouter les jeunes — les lois actuelles n'ont pas nécessairement empêché les enfants de faire usage de stupéfiants. Lorsqu'on parle avec les jeunes, certains vont nous parler des répercussions qu'a sur eux la consommation de drogues de leurs parents. Nous devons tenir compte de cette réalité, que ce soit dans le cadre des lois actuelles ou de la nouvelle loi. C'est pourquoi nous aimerions qu'on mette en place une stratégie plus claire pour les jeunes.

Pour revenir à ce qui a été dit précédemment, je dirais que tout dépend de la loi internationale à laquelle on accorde la priorité.

Senator Oh: Will more young people move from being occasional users to more frequent users under Bill C-45, if it kicks in?

Ms. Vandergrift: As I stated, the legalization or criminalization is not directly correlated with frequency of use — not in Canada and not internationally. It's not the primary factor that determines whether young people use marijuana.

Currently, it's prohibited, but we have one of the highest rates of use in the world among young people at 22 per cent in the last year. There's not a direct correlation. Young people are not necessarily making decisions based on whether it's criminal, as a first step. Other factors play in. That's why it's important to do a holistic look at the question, rather than just assume that changing the law will change young people's reality.

Senator Oh: But to open the door for them, to encourage them, are we going in the right direction?

Ms. Vandergrift: When you talk to young people today, they say already they get a lot of mixed messages on this issue. That's why, when the Canadian Centre on Substance Abuse and Addictions looked into this, they put emphasis on giving young people good information.

We had a forum at the University of Ottawa on Tuesday and we talked about some of the less-than-good information young people get. It's very important they get accurate and good information to help them make decisions. That's extremely important.

They are getting mixed messages. That's what they say.

Senator Oh: Is there any comment from the other witnesses?

Mr. Gélinas-Faucher: I would defer. It's not my area of expertise.

Mr. Newman: It's the same for me.

Senator Bovey: Thank you. I found these presentations very interesting, and I appreciate the comments about the holistic view of this and the importance of education and messaging. That goes for many things in contemporary society.

On December 11 last year, four international authors wrote an article entitled "Yes, legalizing marijuana breaks treaties. We can deal with that." I want to quote a couple of lines from it, if I may, and I'd like your reaction:

Le sénateur Oh : Si le projet de loi C-45 est adopté, est-ce que davantage de jeunes qui sont des consommateurs occasionnels deviendront des consommateurs réguliers?

Mme Vandergrift : Comme je l'ai dit, la légalisation ou la criminalisation n'est pas directement liée à la fréquence de consommation — au Canada et ailleurs dans le monde. Ce n'est pas le principal facteur qui intervient dans la décision d'un jeune de consommer de la marijuana.

Actuellement, c'est interdit, mais nous avons l'un des taux de consommation les plus élevés au monde chez les jeunes. L'an dernier, il était de 22 p. 100. Il n'y a pas de lien direct. Les jeunes ne prennent pas nécessairement des décisions en fonction du fait que c'est un acte criminel. D'autres facteurs entrent en jeu. C'est pourquoi il est important d'avoir une vision globale de la question, plutôt que de simplement assumer qu'en modifiant la loi, la réalité des jeunes va changer.

Le sénateur Oh : Par contre, en leur ouvrant la porte, en les encourageant, est-ce qu'on va dans la bonne direction?

Mme Vandergrift : Lorsqu'on parle aux jeunes aujourd'hui, ils nous disent déjà qu'ils reçoivent des messages contradictoires. C'est pourquoi, lorsqu'il s'est penché là-dessus, le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies a mis l'accent sur la nécessité de fournir des renseignements exacts aux jeunes.

Mardi, il y a eu un colloque à l'Université d'Ottawa dans le cadre duquel nous avons parlé des renseignements inexacts transmis aux jeunes. Il est très important qu'ils obtiennent de bons renseignements pour les aider à prendre des décisions. C'est extrêmement important.

Ils reçoivent actuellement des messages contradictoires. C'est ce qu'ils nous disent.

Le sénateur Oh : Est-ce que d'autres témoins ont des commentaires à formuler?

M. Gélinas-Faucher : Je vais m'abstenir, car ce n'est pas mon domaine d'expertise.

M. Newman : C'est la même chose pour moi.

La sénatrice Bovey : Je vous remercie. J'ai trouvé vos exposés très intéressants. Je comprends qu'il faut adopter un point de vue global et que la sensibilisation et les messages transmis sont importants. Il en va de même dans bien des aspects de la société contemporaine.

Le 11 décembre dernier, quatre auteurs de différents pays ont rédigé un article intitulé « Yes, legalizing marijuana breaks treaties. We can deal with that ». Je vais citer un passage de cet article, si vous me le permettez, et j'aimerais avoir vos commentaires :

> Canada is not alone in reforming its cannabis policy, nor is it the first. In addition to Uruguay and the eight U.S. states, many local authorities in other countries, notably in Europe, are pushing national governments to follow suit. In the Netherlands this has resulted in the October 2017 decision of the new coalition government to allow for experiments with regulated supply of cannabis to coffee shops. . . .
>
> Meanwhile, the World Health Organization has initiated a review of the classification of cannabis under the drug conventions. Canada's cannabis regulation is part of a bigger trend and there is no reason to rush to unilaterally withdraw from the drug conventions. Acting unilaterally may not even be in Canada's best interests; it could be wiser to act in concert with like-minded states.

The conclusion states:

> The bottom line is that Canada ultimately will need to choose a path forward with regard to cannabis regulation and the drug treaties. But there is no need for hasty decisions and plenty of time for Canada to evaluate its options — and act when the time is ripe.

I wonder if you could give us your thoughts on that perspective. As I said, it's an article written by four international writers dealing with this issue.

The Chair: Just for our record, perhaps you could file that article and we'll disseminate it for the committee.

Senator Bovey: Absolutely.

Mr. Gélinas-Faucher: I will say, first, that I agree with the premise. I disagree with Professor Hoffman, who came and suggested that we withdraw.

As I mentioned earlier, I think we should stay in the convention, but my suggestion was that, as soon as possible, we should make a request to have descheduling. They mentioned the review, but I would add a technical — the committee has announced they would do a pre-review, so the pre-review is ongoing. It's due in June 2018. That initiative has been taken by the committee following a request by various groups. States have the power to make an official request under the convention. That's what I was referring to. It would add weight to this review mechanism.

I would say I agree with the premise that we shouldn't be withdrawing and leaving it at that. For me, we should stay. There are important elements within these regimes, but at the same

> Le Canada n'est pas le seul pays à moderniser sa politique sur le cannabis, et il n'est pas le premier non plus. Outre l'Uruguay et huit États américains, de nombreuses administrations locales dans d'autres pays, notamment en Europe, exercent des pressions sur les gouvernements nationaux pour qu'ils emboîtent le pas. Aux Pays-Bas, en octobre 2017, le nouveau gouvernement de coalition a décidé de permettre, à titre expérimental, l'approvisionnement réglementé des cafés…
>
> De son côté, l'Organisation mondiale de la Santé a entrepris un examen de la classification du cannabis en vertu des conventions sur les stupéfiants. La réglementation du cannabis au Canada s'inscrit dans une tendance générale, et il n'y a aucune raison de se précipiter pour se retirer unilatéralement des conventions sur les stupéfiants. Il n'est peut-être pas dans le meilleur intérêt du Canada d'agir unilatéralement; il pourrait être plus avisé d'agir de concert avec des États aux vues similaires.

Dans la conclusion, il est écrit ceci :

> Au bout du compte, le Canada devra choisir la voie à suivre en ce qui concerne la réglementation du cannabis et les conventions sur les drogues. Il n'y a toutefois pas lieu de prendre des décisions à la hâte, car le Canada a amplement le temps d'évaluer les options et d'agir au moment opportun.

J'aimerais obtenir votre avis sur cet article. Comme je l'ai dit, il s'agit d'un article rédigé par quatre auteurs de différents pays sur la question.

La présidente : Pour nos dossiers, vous pourriez déposer cet article et nous pourrons le distribuer aux membres du comité.

La sénatrice Bovey : Tout à fait.

M. Gélinas-Faucher : Je dirai, tout d'abord, que je suis d'accord avec la prémisse. Je ne suis pas d'accord toutefois avec le professeur Hoffman, qui a suggéré que le Canada se retire des conventions.

Comme je l'ai dit plus tôt, je pense que nous ne devrions pas nous retirer, et je propose qu'on demande, le plus tôt possible, que le cannabis soit retiré des annexes. On parle d'un examen, mais je préciserais que le comité a annoncé qu'il procéderait à un examen préliminaire, qui est d'ailleurs en cours. Le rapport devrait être publié en juin 2018. Le comité a pris cette initiative à la suite d'une demande présentée par divers groupes. Les États ont le pouvoir de présenter une demande officielle en vertu des conventions. C'est ce dont je parlais. Cela ajouterait du poids à l'examen.

J'accepte la prémisse selon laquelle nous ne devrions pas nous retirer des conventions. Selon moi, nous devrions continuer d'y adhérer. Il y a des éléments importants dans ces conventions,

time, to be in compliance, we should move for that descheduling mechanism.

With regard to other countries that are also in similar situations, I will refer back to my comment about flexibility. There's been an important recognition by the International Narcotics Control Board that flexibility is allowed. There's been a very important shift in attitude by the board accepting alternative health-based measures. I mentioned Portugal, for example.

Also, it's important to recognize that the Netherlands has an official legal justification. They say it's still legal, and they can rely on one of the fundamental principles of their legal system, because they say there's still a law prohibiting cannabis possession, but they chose not to exercise and prosecute; it wouldn't be worth it. That proportionality in prosecution is one of our fundamental principles of justice. They technically have legal reasoning under the convention.

I would say there are other examples, too, like the States. We could go on. The sub-national entity, under international law, is not a valid argument, but let's say at the policy level, it does grant the U.S. a more legitimate position.

So I would say that, no, Canada is not the only one. But if we combine flexibility with other legal alternatives, then many states are in a better position than Canada, except Uruguay. That's the other outlier, I would say.

Senator Bovey: Before the other panellists respond, I also want to remind us all that, last week, we heard that the United States is moving toward legalizing cannabis as well. We talk about other nations and we need to factor that in as well. I wonder if there are other views from the panellists.

Mr. Newman: The basic sentiment that Canada shouldn't act unilaterally in violation of international law but should operate in a multilateral manner is an appropriate one in regard to Canada's international law commitments. If the international consensus shifts over time, that opens options for Canada.

My colleague's idea around this being considered within the different schedules of the different conventions is a very appropriate one that would follow the conventions rather than set out to violate them.

But these things take time. So the question is: Is Canada in such a rush that it will go and violate its international commitments and act unilaterally, or will it take the time that would be involved in a more multilateral path forward? From an

mais en même temps, par souci de conformité, nous devrions demander à ce que cette substance soit retirée des annexes.

En ce qui concerne d'autres pays qui sont dans des situations similaires, je voudrais revenir aux commentaires que j'ai formulés concernant la souplesse. L'Organe international de contrôle des stupéfiants a admis qu'il peut faire preuve de souplesse. Il s'agit là d'un changement d'attitude très important de la part de cet organisme, qui accepte des mesures différentes axées sur la santé. J'ai mentionné le Portugal, à titre d'exemple.

En outre, il est important de reconnaître que les Pays-Bas s'appuient sur une justification légale officielle. Ils peuvent s'appuyer sur l'un des principes fondamentaux de leur système juridique, car ils affirment qu'il existe encore une loi interdisant la possession de cannabis, mais ils ont choisi de ne pas l'appliquer et de ne pas poursuivre en justice. Cela n'en vaut pas la peine. La proportionnalité en ce qui a trait aux poursuites constitue l'un de nos principes fondamentaux de justice. Techniquement, il est possible de faire valoir un raisonnement juridique en vertu des conventions.

Il y a d'autres exemples également, comme les États américains. Nous pourrions en nommer d'autres. Les gouvernements infranationaux, en vertu du droit international, ne sont pas un argument valable, mais sur le plan de la politique, ils contribuent à légitimer la position des États-Unis.

Alors je dirais que le Canada n'est pas le seul pays. Si nous tenons compte de la souplesse et d'autres solutions juridiques, alors, nous pouvons dire que de nombreux États sont dans une meilleure position que le Canada, à l'exception de l'Uruguay. C'est l'autre pays qui fait figure de marginal, je dirais.

La sénatrice Bovey : Avant que les autres témoins répondent, j'aimerais rappeler à tous que, la semaine dernière, nous avons entendu dire que, les États-Unis s'orientent eux aussi vers la légalisation du cannabis. Il y a d'autres pays, alors nous devons tenir compte de cela également. Je me demande si d'autres témoins ont des points de vue différents.

M. Newman : L'idée que le Canada ne devrait pas agir unilatéralement en violation du droit international, mais qu'il devrait plutôt agir de concert avec d'autres pays est valable, compte tenu des engagements du Canada à l'égard du droit international. Si le consensus international évolue au fil du temps, cela créera des options pour le Canada.

L'idée qu'a fait valoir mon collègue de retirer cette substance des annexes des différentes conventions est très judicieuse, car le Canada respecterait les conventions plutôt que de les enfreindre.

Cependant, il faut du temps. La question est donc la suivante : le Canada est-il pressé au point de ne pas respecter ses engagements internationaux et d'agir unilatéralement, ou prendra-t-il le temps de travailler de façon plus multilatérale? Du

international law perspective, the second is clearly to be preferred.

Ms. Vandergrift: I would argue you're in the position of balancing which international law you're going to give priority to. This is a harder law maybe, but if you give the human rights treaties priority, the human rights bodies have looked at the impacts of what has happened and are recommending alternative approaches.

I'm not the expert in all areas of human rights, but the UN Committee on the Rights of the Child looked at the issue very seriously when they wrote their General Comment on the Rights of Adolescents and found that the current regime is not working in the best interests of children.

So what are you going to put first? Are you going to give your obligations to pursue the best interests of young people under the Convention on the Rights of the Child priority?

So there is an international dialogue about the most effective way to deal with drug use. I'm here to argue that your human rights obligations are high and you need to take those equally seriously. Sometimes, hard law gets priority, but human rights are important and so our human rights commitments would perhaps point you to look at some alternatives and engage in that.

Mr. Gélinas-Faucher: I want to briefly point out the annual report of the international board which just came out this March for the year 2017. I want to point out this report to address this issue of the dichotomy between drug control and human rights. In reality, with the shift of attitude I've been alluding to at the international board, their latest reports say there is a way of reconciling human rights protection with international drug control. The treaties do not impose strict prohibition and criminal sanctions on everybody who has possession. There are ways of reconciling and the latest report addresses this synergy between human rights and drug control.

I don't think we have necessarily put them in the right position. The board recognizes that there are now approaches that are human rights compliant that also fit within the drugs conventions.

Senator Saint-Germain: Thank you to the three of you for sharing with us your expertise and bringing added value to our work.

point de vue du droit international, la deuxième option est clairement la meilleure.

Mme Vandergrift : Je dirais que nous pouvons déterminer à quelle loi internationale nous allons accorder la priorité. C'est plus contraignant sans doute, mais si nous donnons la priorité aux conventions sur les droits de la personne, nous pourrons examiner les approches différentes que les organismes voués aux droits de la personne ont recommandées après s'être penchés sur les répercussions.

Je ne suis pas experte dans tous les domaines des droits de la personne, mais je sais que le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies s'est penché très sérieusement sur la question lorsqu'il a rédigé son observation générale sur les droits des adolescents et il a constaté que le régime actuel va à l'encontre de l'intérêt supérieur de l'enfant.

À quoi allez-vous accorder la priorité? Allez-vous l'accorder à vos obligations d'agir dans l'intérêt supérieur des jeunes en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant?

Il y a actuellement un dialogue international sur le moyen le plus efficace de contrer l'usage de stupéfiants. Je soutiens que les obligations du Canada en ce qui concerne les droits de la personne sont très importantes et il faut les prendre tout aussi au sérieux que les autres obligations. Parfois, les lois contraignantes obtiennent la priorité, mais les droits de la personne sont importants, et nos engagements à l'égard des droits de la personne vous amèneront peut-être à examiner d'autres options et à y donner suite.

M. Gélinas-Faucher : J'aimerais attirer votre attention sur le rapport annuel de l'Organe international de contrôle des stupéfiants qui a été publié en mars dernier pour l'année 2017. J'évoque ce rapport afin de revenir sur la dichotomie qui existe entre le contrôle des stupéfiants et les droits de la personne. En réalité, avec le changement d'attitude dont j'ai parlé à l'OICS, ses derniers rapports révèlent qu'il existe un moyen de concilier la protection des droits de la personne et le contrôle international des stupéfiants. Les traités n'imposent pas une interdiction stricte ni des sanctions pénales à tous ceux qui en ont en leur possession. Il y a donc moyen de concilier tout cela, et le plus récent rapport traite de cette synergie entre les droits de la personne et le contrôle des stupéfiants.

Il faut replacer les choses dans une juste perspective. L'organe reconnaît qu'il y a désormais des approches respectueuses des droits de la personne qui sont conformes aux conventions internationales sur les drogues.

La sénatrice Saint-Germain : Merci à vous trois de nous faire profiter de votre expertise et d'enrichir nos discussions.

[*Translation*]

My question is for Ms. Vandergrift. The bill provides that adults in possession of more than 30 grams of cannabis will be subject to a criminal offence, but for those under the age of 18, the criminal offence will apply to as little as 5 grams of cannabis.

If I understand correctly, you are of the opinion that this distinction could contravene the principles of the Convention on the Rights of the Child. What do you think of the administrative monetary penalty system, the tickets put in place by the provinces? Is it a better policy than criminalizing youth for possession of more than 5 grams of cannabis?

[*English*]

Ms. Vandergrift: As I mentioned, discrimination based seemingly on age alone — and a close age, like 17 or 19 — on its face is age discrimination, and that would be both inconsistent with the convention and inconsistent with the Charter as it has been interpreted with the convention.

Using a regime that has fines or, we would argue, public health measures and even greater diversion of young people from the criminal justice system to deal with their drug use is consistent with the convention in that it has a more graduated approach. It takes into account the evolving capacities of young people and it takes into account the very negative impact of criminalization.

When I look at some of the regulations of the provinces, I think they're trying to fine-tune, if you will, what is coming in the bill, but the criminal law is a superior piece of legislation. While that's before you, they're trying to fine-tune it.

We still do have young people in prison for drug violations, and as I said, ages vary by province. There is a concern that the new law would not increase that for certain. We would argue for decreasing it, because we know about the negative impacts and we know about the effectiveness of other approaches that don't put young people in jail for drug use.

If you look at the best interests, we know what is in the best interests of young people who are at risk or are slipping into harmful use.

[*Translation*]

Senator Saint-Germain: Having reviewed the bill, do you have any recommendations or proposals for amendments that would both ensure better protection of the rights of children or youth and an implementation that is effective and that meets the

[*Français*]

Ma question s'adresse à Mme Vandergrift. Le projet de loi prévoit que les adultes en possession de plus de 30 grammes de cannabis seront passibles d'une infraction criminelle, mais que pour les moins de 18 ans, l'infraction criminelle sera applicable pour aussi peu que 5 grammes de cannabis.

Si je comprends bien, vous êtes d'avis que cette différenciation pourrait contrevenir aux principes de la Convention relative aux droits de l'enfant. Que pensez-vous du système de sanctions administratives, des contraventions mises en place par les provinces? S'agit-il d'une meilleure politique que la criminalisation des jeunes pour une possession de plus de 5 grammes de cannabis?

[*Traduction*]

Mme Vandergrift : Comme je l'ai mentionné, toute discrimination fondée en apparence sur l'âge exclusivement — comme 17 ou 19 ans — constitue une forme de discrimination, et cela irait à l'encontre de la convention et de la Charte telle qu'elle a été interprétée dans le contexte de la convention.

Lorsqu'on parle de consommation de drogues, un régime qui prévoit des amendes ou, à notre avis, des mesures de santé publique destinées à éloigner les jeunes du système de justice pénale est conforme à la convention, en ce sens qu'il s'agit d'une approche plus graduelle. On tient compte de l'évolution des capacités des jeunes et des répercussions très négatives de la criminalisation.

Quand je regarde certains règlements adoptés par les provinces, je pense qu'elles essaient d'améliorer, si vous voulez, ce qui est prévu dans le projet de loi, mais le Code criminel a toujours préséance. Elles essaient de le peaufiner alors que vous en êtes toujours saisis.

Il y a encore des jeunes qui vont en prison pour des infractions liées à la drogue et, comme je l'ai dit, l'âge varie d'une province à l'autre. On n'a pas la certitude que cette nouvelle loi ne va pas en accroître le nombre. Nous voulons le réduire, car nous connaissons les impacts négatifs de la criminalisation et nous savons qu'il y a beaucoup d'autres approches plus efficaces que de mettre des jeunes en prison pour consommation de drogues.

Nous savons ce qui est le mieux pour les jeunes qui sont à risque ou qui évoluent vers une consommation abusive.

[*Français*]

La sénatrice Saint-Germain : Après avoir examiné le projet de loi, avez-vous des recommandations à faire ou des propositions d'amendement qui permettraient à la fois d'assurer une meilleure protection du droit des enfants ou des jeunes et une mise en œuvre qui soit efficace et qui respecte les

responsibilities of the provinces? In short, have you thought of any issues or areas for amendment?

[*English*]

Ms. Vandergrift: One amendment would be to end that age discrimination. There are a number of ways of doing that and I suspect that might be in front of your judicial committee, so I spoke to the international piece.

We're saying at this point that a youth implementation strategy should be based in the convention. Whatever law is passed, this committee, I think, could recommend that there needs to be an implementation strategy that does look at all aspects and is based in the convention.

It's in line with what we know from the research. What the law says isn't the only thing that impacts young people, and education alone is not enough; appropriate services are also needed. It has to be a well thought-out youth implementation strategy. That could be a recommendation from this committee to go forward. Then you could also build in monitoring and fine-tune the provisions as it goes forward, because we are in an emerging area here.

[*Translation*]

Senator Saint-Germain: This question is for Bruno Gélinas-Faucher. It is related to the impact of Canada's compliance with its international obligations in general.

You have responded well to the claims made by the Global Affairs Canada officials, and it is clear that your arguments are legal in nature. However, the evidence heard, particularly that of Professor Beauchesne, shows that the political context is less unfavourable today than it was 10 years ago. In particular, we know that the United States is preparing for the possible legalization of cannabis across the country. In your opinion, what would be the consequences for Canada if the Narcotics Control Board filed a report?

Mr. Gélinas-Faucher: Thank you very much for that question, which will allow me to address a key aspect that has not yet been raised in the presentations.

The International Narcotics Control Board is mandated to oversee the enforcement and implementation. I would add that there are sanctions in the conventions that the board can impose on states that do not meet their obligations. Article 14 of the 1961 convention provides a list of means of increasing severity that the board may impose on states that fail to fulfil their obligations.

The first thing the board can do is start a dialogue with a state in violation of its obligations. A second practice that has developed and that the board can use if it identifies a violation is

responsabilités des provinces? Bref, avez-vous pensé à des thèmes ou à des perspectives d'amendement?

[*Traduction*]

Mme Vandergrift : Il faut notamment éliminer cette discrimination fondée sur l'âge. Il y a plusieurs façons de le faire, et je pense que c'est le comité des affaires juridiques qui en traite, alors j'ai parlé du volet international.

À ce stade-ci, nous estimons qu'une stratégie de mise en œuvre auprès des jeunes devrait s'appuyer sur la convention. Quelle que soit la loi adoptée, je pense que le comité pourrait recommander l'élaboration d'une stratégie qui tient compte de tous les aspects et qui repose sur la convention.

Cela correspond à ce que nous a révélé la recherche. Ce que dit la loi n'est pas la seule chose qui touche les jeunes, et l'éducation à elle seule ne suffit pas; il faut mettre en place des services adéquats. Il faut mettre au point une stratégie de mise en œuvre bien pensée pour les jeunes. Le comité pourrait d'ailleurs en faire la recommandation. Ensuite, on pourrait mettre en place des mécanismes de surveillance et peaufiner les dispositions au fur et à mesure, car on est en quelque sorte en terrain inconnu.

[*Français*]

La sénatrice Saint-Germain : Ma question s'adresse maintenant à M. Bruno Gélinas-Faucher. Elle concerne l'impact du respect par le Canada de ses obligations internationales en général.

Vous avez bien répondu aux affirmations des représentants d'Affaires mondiales Canada, et il est clair que vos arguments sont d'intérêt juridique. Cependant, il ressort des témoignages entendus, notamment celui de la professeure Beauchesne, que le contexte politique est moins défavorable aujourd'hui qu'il ne l'était il y a 10 ans. Notamment, on sait que les États-Unis préparent l'éventuelle légalisation du cannabis à l'échelle du pays. Selon vous, quelles seraient les conséquences pour le Canada d'une dénonciation de la part de l'Organe de contrôle des stupéfiants?

M. Gélinas-Faucher : Merci beaucoup de cette question qui me permettra d'aborder un élément important qui n'a pas encore été souligné dans les témoignages.

L'Organe international de contrôle des stupéfiants a le mandat de surveiller l'application et la mise en œuvre. J'ajouterais qu'il y a des sanctions prévues dans les conventions que l'organe peut imposer aux États qui ne respectent pas leurs obligations. L'article 14 de la convention de 1961 donne une liste de moyens qui progressent du point de vue de la sévérité et que l'organe peut imposer aux États qui ne respectent pas leurs obligations.

La première chose que l'organe peut faire, c'est entamer un dialogue avec un État qui est en violation du respect de ses obligations. Une deuxième pratique qui s'est développée et que

requesting to visit the country. That is exactly what happened with Canada when the bill was announced; the board came for a visit in the summer of 2016. After the visit, the board made confidential recommendations and I was somewhat disappointed because I would have liked to know what those recommendations were.

Madam Chair asked the Global Affairs Canada officials what their commitments were. They answered that they were at the stage of engaging in dialogue, and a list of recommendations was provided following their visit.

The convention also provides that, if no action is taken, the board may then bring the matter to the attention of the UN Economic and Social Council or the Commission on Narcotic Drugs. Without any decision-making power or power to impose sanctions as such, it is simply brought to the attention of those two entities that a state is in violation and has not addressed the violation after engaging in dialogue.

The third level in legal terms is that, if nothing happens, the board can recommend an embargo to all the other member states of the conventions, so that, if one state violates the obligations, the other states are required to no longer export drugs to or import drugs from that state. That country is embargoed. It's a legal fact. These measures have not been taken in the case of Uruguay, which is in violation. That's what's on paper. It is important to find out whether those official mechanisms exist. It is not a matter of recommending an embargo to the states. The Security Council cannot impose one; it just has the power to make recommendations.

Senator Saint-Germain: If I understand correctly, it is a power, not a duty. It's at everyone's discretion.

Mr. Gélinas-Faucher: That's right.

[*English*]

The Chair: Before I go to second round, we've centred on the three conventions, the Convention on the Rights of the Child, and the Aboriginal issue. Are there any other conventions you looked at that would be implicated or have some effect in their functioning by virtue of Bill C-45? We know the Convention on the Rights of the Child and Bill C-45 will have an impact on children.

We know about the Aboriginal — I think Professor Newman pointed out two parts — in that they weren't consulted and that they may wish to be part of the business venture on the one side, but on the other side is their specific needs, et cetera.

l'organe peut faire si elle constate une violation, c'est qu'elle peut demander de visiter le pays. C'est exactement ce qui s'est passé avec le Canada lorsque le projet de loi a été annoncé : l'organe a fait une visite à l'été 2016. Après la visite, l'organe a fait des recommandations confidentielles et j'ai été quelque peu déçu, car j'aurais aimé savoir quelles étaient ces recommandations.

Madame la présidente a demandé aux représentants d'Affaires mondiales Canada quels étaient leurs engagements. Ils ont répondu qu'ils en étaient à l'étape du dialogue, et une liste de recommandations a été remise à la suite de leur visite.

Ensuite, la convention prévoit que si aucune mesure n'est prise, l'organe peut ensuite porter la question à l'intérêt du Conseil économique et social des Nations Unies ou de la Commission des stupéfiants. Sans qu'il n'y ait de pouvoir décisionnel ou de pouvoir de sanction comme tels, il est simplement porté à l'attention de ces deux comités qu'un État est en violation et n'a pas remédié à la violation après avoir engagé un dialogue.

Le troisième niveau prévu sur le plan juridique, c'est que si rien ne se passe, l'organe peut recommander l'embargo à tous les autres États membres des conventions, de sorte que si un État viole les obligations, on demande aux autres États de ne plus exporter de drogue vers cet État et de ne pas importer de drogue. On a un embargo sur ce pays. C'est un fait juridique. Ces mesures n'ont pas été prises dans le cas de l'Uruguay qui est en situation de violation. C'est ce que qui existe sur papier. Il est important de savoir s'il y a ces mécanismes officiels. Ce n'est pas une question de recommander un embargo aux États. Le Conseil de sécurité ne peut pas l'imposer, il a plutôt le pouvoir de formuler des recommandations.

La sénatrice Saint-Germain : Si je comprends bien, c'est un pouvoir, et non un devoir. C'est à la discrétion de chacun.

M. Gélinas-Faucher : Exact.

[*Traduction*]

La présidente : Avant de passer au deuxième tour, j'aimerais parler des conventions. Il a surtout été question des trois conventions, de la Convention relative aux droits de l'enfant et des questions liées aux Autochtones. Y a-t-il d'autres conventions sur lesquelles vous vous êtes penchés qui pourraient intervenir ou avoir quelque effet que ce soit du simple fait de l'adoption du projet de loi C-45? Nous savons que la Convention relative aux droits de l'enfant et le projet de loi C-45 auront une incidence sur les enfants.

Nous savons que les Autochtones — je crois que M. Newman a souligné deux éléments — n'ont pas été consultés et aimeraient bien prendre part au processus, mais d'un côté, il y a le commerce, et de l'autre, il y a leurs besoins particuliers, et cetera.

Are there any other international conventions or have you just zeroed in on the two conventions? That is to the two professors.

Ms. Vandergrift: I would have to do a bit more homework to point you in a more specific direction, but committees under the economic and social rights covenant and the civil and political rights covenant have looked at the impacts and studied the issue. The Committee on the Rights of the Child, before they wrote the general comment, took a good look at what we know is happening and what is in the best interests of children. Other committees have also done that. I don't have those documents in front of me.

Mr. Gélinas-Faucher: I can't think of anything else, unfortunately.

Mr. Newman: There may be others, but I focused on these.

The Chair: You focused on these two.

The board recommendations, you say, are private and privy, but the government would have received them. You're aware of that?

Mr. Gélinas-Faucher: In the annual report, they outlined their practice, saying that when we visit a country, following what seems like a clear violation, we will meet and engage people there. We know this has happened. We will communicate a set of recommendations, which are confidential, so they're not published, but the government would certainly have them if the regular practice has been followed. This is certainly the practice outlined by the board in its own annual report.

The Chair: Does it restrict the government from discussing them publicly? With some issues, they say it's confidential to the board and to the countries, and so they're internal until both of them decide to make it public. Do you know if that's the procedure here, or would the government be free to say, "Yes, we've received these issues and we're dealing with them?"

Mr. Gélinas-Faucher: My sense is the second option. From reading the practice of the board, the confidentiality is to the benefit of the country to give them an opportunity to modify their practice that has been outlined by the board. If the country wants to make these recommendations public, I don't think the board would have an issue with that.

I'm not 100 per cent sure on that, but I would be happy to inquire further for the committee.

The Chair: We heard testimony here about states in the United States moving to legalization or changes in their marijuana laws. I have not heard about the federal system and, of

Y a-t-il d'autres conventions internationales dont vous pourriez nous parler ou est-ce que vous vous êtes seulement concentrés sur ces deux conventions? Je m'adresse ici aux deux professeurs.

Mme Vandergrift : Je devrai faire un peu plus de recherche là-dessus, mais sachez que les comités en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont examiné les impacts et étudié la question. Le Comité des droits de l'enfant, avant de faire ses observations générales, a examiné de façon approfondie la situation et ce qui était le mieux pour les enfants. D'autres comités l'ont fait également. Toutefois, je n'ai pas ce document avec moi.

M. Gélinas-Faucher : Malheureusement, il n'y a rien d'autre qui me vienne à l'esprit.

M. Newman : Il y en a peut-être d'autres, mais je me suis concentré sur celles-là.

La présidente : D'accord.

Vous avez dit que les recommandations de l'OICS étaient confidentielles, mais le gouvernement les a-t-il reçues? Le savez-vous?

M. Gélinas-Faucher : Dans leur rapport annuel, ils décrivent leurs pratiques. Ils disent que lorsqu'ils visitent un pays, à la suite de ce qui semble être une violation flagrante, ils s'entretiennent avec les gens là-bas et savent que cela s'est réellement passé. Ils communiquent une série de recommandations, qui sont confidentielles, en ce sens qu'elles ne sont pas publiées, mais le gouvernement a certainement pu les obtenir si la pratique habituelle a été suivie. C'est ce qui est indiqué dans le rapport annuel.

La présidente : Est-ce que cela empêche le gouvernement d'en discuter publiquement? Certains dossiers sont confidentiels pour l'organe et pour les pays, et il s'agit d'une discussion interne jusqu'à ce que les deux parties décident d'en faire état publiquement. Savez-vous si c'est la procédure ici, ou si le gouvernement est libre de dire : « Oui, nous avons reçu ces dossiers et nous en traitons? »

M. Gélinas-Faucher : Je pencherais pour la deuxième option. D'après ce que j'ai lu, la confidentialité est dans l'intérêt du pays. On doit lui donner la possibilité de modifier ses pratiques, de rectifier le tir. Si le pays veut rendre ces recommandations publiques, je ne pense pas que l'organe s'y opposerait.

Par contre, je ne suis pas entièrement sûr à ce sujet, mais je serais ravi de me renseigner, si vous le souhaitez.

La présidente : Certains témoins nous ont dit que des États américains allaient de l'avant avec la légalisation ou apportaient des changements à leurs lois sur la marijuana. Je n'ai pas

course, this would be the national government in the United States that is responsible for a lot of the border issues. I have not heard of any movement or change in that case. Are you aware of any?

Mr. Newman: I don't believe there has been a movement as yet. I'm not sure if Senator Bovey was suggesting one was coming in her comments.

My understanding is there is an ongoing conflict between the federal government and those states that have moved towards legalization at the state level, and there are different variations about how that may play out over time. Of course, federal legislation can pre-empt state legislation and there are things the federal government in the U.S. can do, but they may not choose to do them at any given time.

The Chair: Ms. Vendergrift, you have been concentrating on the Convention of the Rights of the Child, but of the three of you, have any of you looked at, as another impact or possible impact or unintended consequences, that there is an export provision, import provision in Bill C-45?

Does that impact the drug conventions in any way if Canada moved to export? Are the definitions of medicinal and scientific delineated within the conventions in Canada and therefore Bill C-45 would be restricted to those definitions in the movement of marijuana outside of Canada or bringing marijuana inside? Supply and demand is what I'm talking about.

Mr. Gélinas-Faucher: I know that was a question that was asked previously. Personally, I haven't looked at this enough to formulate an opinion on that.

Mr. Newman: I wouldn't have a detailed opinion, but Article 3 of the 1988 convention in subparagraph 1.a)i) certainly does bear on export issues and would say that countries in any exports must be restricted to what is permitted under the conventions. There would need to be a very careful analysis of whether Canada's definitions in respect of the medical and scientific context are in full compliance with the conventions.

I won't purport to have done that, but I hope that there would be evidence put forth on that or otherwise there's another possible treaty breach.

The Chair: I'll leave it with the two of you. If you are going to look at the convention again, then you may wish to give us some comments, if you wish.

entendu parler du système fédéral et, évidemment, c'est le gouvernement national aux États-Unis qui serait responsable d'un grand nombre de questions frontalières. Je n'ai pas entendu parler de changement à ce niveau-là. Qu'en est-il exactement?

M. Newman : Je ne crois pas qu'un changement ait été apporté jusqu'à maintenant. Je ne sais pas si les observations de la sénatrice Bovey laissaient entendre qu'un changement surviendrait.

Je crois comprendre qu'un conflit permanent existe entre le gouvernement fédéral et les États qui ont pris des mesures pour légaliser la marijuana sur leur territoire, et il y a diverses façons dont la situation pourrait évoluer avec le temps. Bien entendu, une loi fédérale peut empêcher l'application d'une loi étatique. Il y a des mesures que le gouvernement fédéral américain peut prendre, mais il peut décider de ne pas le faire à n'importe quel moment.

La présidente : Madame Vendergrift, vous avez mis l'accent sur la Convention relative aux droits de l'enfant, mais l'un de vous trois pourrait-il examiner le fait que le projet de loi C-45 comporte une disposition sur l'exportation et une disposition sur l'importation, en tant que répercussions possibles ou supplémentaires ou en tant que conséquences imprévues?

Si le Canada décide d'exporter de la marijuana, cela aura-t-il, d'une manière ou d'une autre, une incidence sur les conventions sur le contrôle des drogues? Les définitions des mots « médical » et « scientifique » sont-elles précisées dans les conventions en vigueur au Canada et, par conséquent, ces définitions restreignent-elles le projet de loi C-45, en ce qui concerne le transport de la marijuana à l'extérieur du Canada ou son importation à l'intérieur du Canada? Je parle de l'offre et de la demande.

M. Gélinas-Faucher : Je sais que cette question a été posée précédemment. Personnellement, je n'ai pas examiné cet aspect suffisamment pour me prononcer à ce sujet.

M. Newman : Je n'ai pas un avis détaillé à formuler à cet égard, mais le sous-alinéa 1.a)i) de l'article 3 de la convention de 1988 a assurément trait aux questions d'exportation, et je dirais que les pays doivent limiter toute exportation à ce qui est autorisé en vertu des conventions. Il faudrait analyser soigneusement les définitions du Canada liées au contexte médical et scientifique afin de déterminer si elles respectent entièrement les conventions.

Je ne vais pas prétendre l'avoir fait, mais j'espère que des témoignages seront présentés à cet égard. Sinon, il pourrait y avoir une autre violation des traités.

La présidente : Je vais m'en remettre à vous à cet égard. Si vous examinez la convention de nouveau, il se peut que vous souhaitiez nous fournir quelques commentaires pertinents.

Senator Massicotte: Mr. Newman, from your presentation, it's very clear your strong wish would have been that the government tries to avoid contravening the treaties place. Obviously, I would agree with that; it would have been nice to avoid. But I would say personally I'm not surprised with the way democracy works in Canada, with elections every four years, that sometimes you can't plan years ahead for this type of offence, if you wish, against the international treaties.

In other words, I would make the argument that it looks like there's a significant mandate for this government to proceed with that, and there's a strong argument, including the youth, to proceed in this manner. Many blue ribbon committees in many countries have said you have to decriminalize possession because it's not in the interest of your society.

Let's say you're proceeding with that and you say, "It looks like I got the mandate, and it looks like it is a good decision." Yes, I'm offending some international treaty rights, but would you accept that, in that scenario, I guess there's a negative and that the Canadian population should be aware of that negative? We are contravening our international obligations.

Would you agree that with that context, the government has the responsibility to proceed with the decriminalizing marijuana bill? Do you buy that argument?

Mr. Newman: Certainly there are challenges in the interface between a government policy and international law in this instance. Government policies that have a democratic mandate gain authority because of that.

At the same time, it certainly would have been open, even within this mandate, within this government's term, to take some steps a year ago when there were warnings issued about the issue of the treaty violations and publicly issued warnings by Dr. Hoffman and others. I know Mr. Gélinas-Faucher also wrote an op-ed on this issue a while ago.

I would say governments should take those steps to avoid a treaty violation if they can. Then it might be possible, even now in this awkward position that we're in, to minimize the treaty violation through appropriate, careful amendments to the statute. I don't think it's unreasonable to comply with international law to the greatest extent possible rather than to a lesser extent.

Le sénateur Massicotte : Monsieur Newman, d'après votre exposé, il est très clair que vous auriez souhaité vivement que le gouvernement s'efforce d'éviter de violer les traités. Je suis évidemment d'accord avec vous; il aurait été bien que le gouvernement évite cela. Toutefois, je dirais que, compte tenu de la façon dont la démocratie fonctionne au Canada et des élections qui ont lieu tous les quatre ans, je ne suis pas étonné que, parfois, il ne soit pas possible de planifier des années à l'avance en fonction de ce genre de violation des conventions internationales.

En d'autres termes, je ferais valoir que le gouvernement actuel semble avoir le mandat d'aller de l'avant à cet égard et qu'il semble avoir de bonnes raisons, y compris la protection des droits des jeunes, de le faire de cette manière. Bon nombre de comités de gens influents provenant de nombreux pays ont déclaré qu'il fallait décriminaliser la possession de cannabis parce que sa criminalisation n'était pas dans l'intérêt de la société.

Disons que vous allez de l'avant à cet égard, et vous dites : « Je semble avoir le mandat nécessaire pour le faire, et cela semble être une bonne décision, même si j'enfreins certains droits issus de traités internationaux. » Toutefois, acceptez-vous que, dans ce scénario, il y a un côté négatif, je suppose, et que la population canadienne devrait en être informée? Nous allons à l'encontre de nos obligations internationales.

Ne convenez-vous pas que, dans le contexte actuel, le gouvernement a la responsabilité d'adopter le projet de loi sur la décriminalisation de la marijuana? Acceptez-vous cet argument?

M. Newman : Certes, dans le cas présent, l'interface entre la politique gouvernementale et le droit international est problématique. Les politiques gouvernementales qui sont fondées sur un mandat démocratique jouissent d'un pouvoir en raison de cela.

En même temps, le gouvernement aurait pu, même dans les limites de son mandat, prendre certaines mesures il y a un an, lorsqu'il a reçu des mises en garde à propos de la question des violations des traités et lorsque M. Hoffman et d'autres l'ont averti publiquement à cet égard. Je sais que M. Gélinas-Faucher a également écrit une lettre d'opinion à ce sujet il y a un certain temps de cela.

Je dirais que les gouvernements devraient prendre les mesures nécessaires pour éviter d'enfreindre des traités quand ils le peuvent. Cependant, même dans la position délicate où nous nous trouvons, il serait possible de réduire au minimum la violation des traités en apportant soigneusement des modifications appropriées à la loi. Je ne crois pas qu'il soit déraisonnable de respecter le plus possible le droit international, et non le moins possible.

Senator Massicotte: I think we agree with that. But you also agree that, in light of that mandate and momentum, you're not saying these contraventions of international treaties are so significant that the government should back off and not proceed with the proposed legislation. Am I correct in saying that?

Mr. Newman: There would be different views on that. I wouldn't take a position either way on that, quite frankly. People can have different views on that.

It would be possible to choose a course of action to proceed in some way that seeks to comply with international law as best as possible through the various types of options that have been set out, while respecting the government's decision to proceed with the policy.

Senator Massicotte: Help me out a little bit; I'm having difficulty. Let's say the Prime Minister says, "This is where I want to go" — and that's what he did in the election campaign — to go and seek the approval of the international community out without telling the Canadian public, "Here is the bill I'm proposing."

In other words, I'm having difficulty. Where does he get this authority and credibility to go to see his international friends to try to make progress on this issue while not depositing a bill in front of the Canadian public and saying, "This is where we need to go"? To me, that shows seriousness, and I don't see the alternative there.

Mr. Newman: There would be a seriousness from that issue having been discussed prior to the election. The Canadian public was aware that the government would take steps on this issue. I don't think it would be a surprise to the Canadian public if the government had started with steps going to the international bodies prior to depositing the bill in Parliament. That might have been a possible option.

It's impossible to reverse time at this point, so the second option becomes to lessen the violations of international treaties.

The Chair: I will say we are calling the minister. That's a political question of how they proceeded and not a legal question.

[*Translation*]

Senator Massicotte: Mr. Gélinas-Faucher, despite the mandate given to the government by the electorate, do you think the international convention is so important that the government should not go ahead with its bill before obtaining a more favorable position on those conventions?

Le sénateur Massicotte : Je pense que nous partageons cet avis. Toutefois, compte tenu du mandat du gouvernement et de sa lancée, vous ne soutenez sûrement pas que ces violations de traités internationaux sont, à ce point, importantes que le gouvernement devrait faire marche arrière et retirer la mesure législative proposée. Ai-je raison de dire cela?

M. Newman : Il y a différents points de vue à cet égard. En toute honnêteté, je ne me prononcerais pas dans un sens ou dans l'autre. Les gens peuvent avoir différents avis à ce sujet.

Il serait possible de choisir une voie qui, d'une façon ou d'une autre, nous permettrait de chercher à observer le plus possible le droit international en sélectionnant certaines des options exposées, tout en respectant la décision du gouvernement de mettre en œuvre cette politique.

Le sénateur Massicotte : Aidez-moi un peu, car j'ai du mal à saisir vos propos. Disons que le premier ministre déclare que c'est la direction qu'il souhaite prendre — c'est ce qu'il a fait pendant la campagne électorale —, puis qu'il cherche à obtenir l'approbation de la communauté internationale sans dire au public canadien : « Voici le projet de loi que je propose. »

Autrement dit, j'ai du mal à vous suivre. Où le premier ministre obtiendra-t-il le pouvoir et la crédibilité nécessaires pour consulter ses collègues à l'échelle internationale afin de faire avancer ce dossier, alors qu'il n'a pas proposé un projet de loi au public canadien et qu'il n'a pas signalé que c'est la direction que nous devons prendre? À mon avis, le gouvernement montre qu'il prend cette question au sérieux, et je ne vois pas quelle autre mesure il pourrait prendre.

M. Newman : Cet enjeu aurait été jugé sérieux en raison des discussions dont il avait fait l'objet avant les élections. Le public canadien savait que le gouvernement prendrait des mesures à cet égard. Je ne crois pas que le public canadien aurait été étonné si le gouvernement avait commencé par consulter les organismes internationaux avant de déposer le projet de loi au Parlement. Cela aurait pu être une option.

Il est maintenant impossible de renverser le cours du temps. La deuxième option consiste donc à réduire les violations des traités internationaux.

La présidente : Je dirai que nous consultons la ministre. Il s'agit là d'une question politique liée à la façon dont ils sont allés de l'avant, et non une question juridique.

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : Monsieur Gélinas-Faucher, malgré le mandat que l'électorat a confié au gouvernement, croyez-vous que la convention internationale est importante à un point tel que le gouvernement ne devrait pas aller de l'avant avec son projet de loi avant d'obtenir une position plus favorable à l'égard de ces conventions?

Mr. Gélinas-Faucher: In my opinion, if the mandate were so strong, my suggestion would be to go ahead and minimize the consequences as much as possible. One concept that you might find interesting and that I have not heard in previous evidence is the "non-compliance principle," when a state admits to being in violation, but still remains active on the world stage trying to reform or bring together a group of people, like the four researchers, who share its opinion. In my opinion, this principle would be the best option. The principle falls under international relations more so than under international law. It is difficult for a lawyer to determine whether it is good, even if it is a violation of the principles. Of course this option is better than doing or saying nothing.

If the government decides to move forward, I would like it to make some proposals. What we heard from the Department of Global Affairs last week is, "We intend to take no action." I would have liked to hear that it admits to being in violation and that it will try to propose amendments in the near future. It has to downgrade cannabis instead of conducting those actions to show that it is acting in good faith because of the political mandate it has received, for example. That's what I would do.

[*English*]

Ms. Vandergrift: I would like to add to that. I would like to add a little history here.

In the 1990s, there was some dialogue in terms of Canada doing harm reduction approaches for young people. There was some engagement and Canada backed off. You might be able to find that.

The Chair: Just following up on that, if I'm understanding your answer, Mr. Gélinas-Faucher, Canada should be upfront to determine that if it's going to violate a treaty, why it's doing it and what the consequences are, so the public is aware of it, if you're transparent and accountable, rather than having a violation and not addressing it.

This principled process, I'm well aware of. If you do it, you understand that you're going to change your position on how you approach treaty-making internationally, where we've been part of a consensus to build international norms. If you're now selectively saying it's my principle that withdraws it, you do it cautiously, but you should give the reasons why you're doing it, should you choose to do it.

Mr. Gélinas-Faucher: I think you said being upfront and saying why you're doing it, yes, but it's also proposing concrete actions, such as concrete amendments. People and many scholars

M. Gélinas-Faucher : Selon moi, s'il y a un mandat aussi fort, ma suggestion serait d'aller de l'avant et de minimiser les conséquences le plus possible. Un concept que vous pourriez trouver intéressant et que je n'ai pas encore entendu dans les témoignages précédents, c'est le principe qui s'appelle en anglais « *principle non-compliance* », soit lorsqu'un État reconnaît être en violation, mais demeure quand même actif sur la scène internationale pour tenter de réformer ou de réunir un groupe de gens qui partagent son opinion, comme les quatre chercheurs. Selon moi, ce principe serait la meilleure option. Ce principe relève plutôt des relations internationales que du droit international. Il est difficile pour un juriste de déterminer si c'est bon, même s'il s'agit d'une violation basée sur les principes. Il est sûr que cette option est préférable à celle de ne rien faire ou de ne rien dire.

Si le gouvernement décide d'aller de l'avant, j'aimerais qu'il soumette des propositions. Ce qu'on a entendu du ministère des Affaires mondiales, la semaine dernière, c'est : « *We intend to take no action.* » J'aurais voulu qu'on nous dise qu'il reconnaît être en violation et qu'il tentera de proposer des amendements dans un proche avenir. Il doit déclasser le cannabis et non mener ces actions pour montrer qu'il est de bonne foi en raison du mandat politique qu'il a reçu, par exemple. C'est ce que je ferais.

[*Traduction*]

Mme Vandergrift : J'aimerais ajouter à cela une petite histoire.

Dans les années 1990, le Canada a discuté de la possibilité d'adopter des approches de réduction des préjudices pour les jeunes. Des événements de mobilisation ont eu lieu, puis le Canada a fait marche arrière. Il se peut que vous puissiez retrouver des traces de cela.

La présidente : J'aimerais donner suite à ce qui a été dit. Si je vous ai bien compris, monsieur Gélinas-Faucher, le Canada devrait être franc. S'il décide de contrevenir à une convention, il doit dire pourquoi il le fait et quelles seront les conséquences de cette mesure. Si l'on est transparent et responsable au lieu de contrevenir à la convention et d'ignorer le problème, le public sera au courant de la contravention.

Je connais très bien le processus de non-respect de principe. Si vous y avez recours, il faut que vous compreniez que vous modifierez ainsi votre position quant à la façon de conclure des traités internationaux, alors que vous faisiez auparavant partie d'un consensus qui permettait d'établir des normes internationales. Si vous décidez de dire maintenant, d'une manière sélective, que vous vous retirez en raison de l'un de vos principes, vous devez le faire prudemment et présenter les raisons pour lesquelles vous le faites.

M. Gélinas-Faucher : Je pense que vous avez parlé d'être francs et d'expliquer vos motifs, mais vous devez également proposer des mesures concrètes, comme des modifications

say that it's impossible to have an amendment. Canada could still try to propose an amendment, the actions for a request for rescheduling and so on. It's not just about being upfront about the goals but also proactively taking measures to seek to amend the regime, I would say.

The Chair: So it's minimizing the effect, is what you're saying.

Mr. Gélinas-Faucher: Right.

The Chair: Thank you very much. You've covered a lot of ground. This committee is tasked to look at the international obligations and you've certainly gone a long way in assisting us in looking at it. Particularly since so much of the focus needs to be about young people, we thank the witnesses' comments made with respect to the Convention on the Rights of the Child. You've furthered our understanding, and hopefully we'll have a meaningful report that will feed into the main committee, Social Affairs, which will have to put together the full report.

Thank you for being here with us on such short notice. It has been very helpful for the committee.

(The committee adjourned.)

concrètes. Des gens et des chercheurs disent qu'il est impossible d'apporter un amendement. Le Canada pourrait tenter tout de même de proposer, entre autres, un amendement et les mesures requises pour une demande de report. Je dirais qu'il ne s'agit pas seulement d'être franc à propos des objectifs, mais aussi de prendre des mesures anticipées pour chercher à modifier le régime.

La présidente : Vous dites donc que cela minimise l'effet.

M. Gélinas-Faucher : C'est exact.

La présidente : Je vous remercie infiniment. Nous avons abordé beaucoup de sujets. Notre comité a été chargé d'examiner nos obligations internationales, et il est certain que vous nous avez grandement aidés à les étudier. Étant donné qu'une grande partie de l'attention doit être dirigée vers les jeunes, nous tenons, en particulier, à remercier les témoins qui ont formulé des observations au sujet de la Convention relative aux droits de l'enfant. Vous avez amélioré notre compréhension et, avec un peu de chance, nous produirons un rapport utile qui éclairera le comité principal, c'est-à-dire le Comité des affaires sociales, lequel mettra au point le rapport complet.

Nous vous remercions de vous être joints à nous dans des délais aussi brefs. Cela a été très utile au comité.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Wednesday, March 28, 2018

As individuals:

Line Beauchesne, Full Professor, Department of Criminology, University of Ottawa;

Armand de Mestral, Professor, Faculty of Law, McGill University.

Thursday, March 29, 2018

Canadian Coalition for the Rights of Children:

Kathy Vandergrift, Chair.

As individuals:

Bruno Gélinas-Faucher, PhD Candidate in International Law, Faculty of Law, University of Cambridge;

Dwight Newman, Professor and Canada Research Chair, College of Law, University of Saskatchewan.

TÉMOINS

Le mercredi 28 mars 2018

À titre personnel:

Line Beauchesne, professeure titulaire, Département de criminologie, Université d'Ottawa;

Armand de Mestral, professeur, faculté de droit, Université McGill.

Le jeudi 29 mars 2018

Coalition canadienne pour les droits des enfants:

Kathy Vandergrift, présidente.

À titre personnel:

Bruno Gélinas-Faucher, doctorant en droit international, faculté de droit, Université de Cambridge;

Dwight Newman, professeur et chaire de recherche du Canada, College of Law, Université de la Saskatchewan.